CAPACIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Estudio de caso en 16 municipios fronterizos del sureste de México



ECOSUR

CAPACIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

Estudio de caso en 16 municipios fronterizos del sureste de México

Rolando Tinoco Ojanguren
Ramón Abraham Mena Farrera
Juan Iván Martínez Ortega
Martha Luz Rojas Wiesner

San Cristóbal de Las Casas, Chiapas
Julio 2019

ECOSUR

EE
341.481097275
C3

Capacidades municipales en materia de derechos humanos : estudio de caso en 16 municipios fronterizos del sureste de México / Rolando Tinoco Ojanguren, Ramón Abraham Mena Farrera, Juan Iván Martínez Ortega, Martha Luz Rojas Wiesner.- San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: El Colegio de la Frontera Sur. Departamento de Sociedad y Cultura, 2019.

111 p. : mapa ; 21.5x17 cm.
e-ISBN: 978-607-8429-76-9
Bibliografía (p. 107-111)

1. Derechos humanos, 2. Capital humano, 3. Capital social, 4. Vulnerabilidad social, 5. Municipios, 6. Estudio de casos, 7. Género, 8. Campeche (México), 9. Chiapas (México), 10. Frontera Sur (México), I. Tinoco Ojanguren, Rolando (autor), II. Mena Farrera, Ramón Abraham (autor), III. Martínez Ortega, Juan Iván (autor), IV. Rojas Wiesner, Martha (autora)

Primera edición, 2019.

Esta publicación fue sometida a un estricto proceso de arbitraje por pares, con base en los lineamientos establecidos por el Comité Editorial de El Colegio de la Frontera Sur.

DR © El Colegio de la Frontera Sur
www.ecosur.mx
Carretera Panamericana y Periférico Sur s/n
Barrio de María Auxiliadora
CP 29290
San Cristóbal de Las Casas, Chiapas

El sub-proyecto “Diagnóstico de la vulnerabilidad social y la construcción de alternativas para el bienestar en el sureste de México”, es coordinado, en orden alfabético, por el maestro Juan Iván Martínez, el doctor Abraham Mena, la doctora Martha Rojas y el maestro Rolando Tinoco, integrantes del Departamento de Sociedad y Cultura de ECOSUR. Para más información visitar:http://www.ecosur.mx/departamento/dsc/

Las opiniones expresadas en este libro son responsabilidad del grupo que lo produjo y no reflejan necesariamente el punto de vista del Fondo Conjunto México-Alemania, ni de la Cooperación Alemana al Desarrollo en México (GIZ).

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio, sin previa autorización de los editores.

Impreso y hecho en México / Printed and made in Mexico

cooperación alemana
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

giz Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Contenido

PREFACIO 5

INTRODUCCIÓN 7

LOS MUNICIPIOS EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO 14

METODOLOGÍA 18

RESULTADOS 24

- Sobre el marco normativo municipal 24
- Sobre el capital humano municipal 39
- Sobre la estructura municipal en DD. HH. 64
- Sobre el capital social municipal 80
- Sobre los grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad 92

CONCLUSIONES 99

RECOMENDACIONES 104

REFERENCIAS 107

ANEXO 1. CARTA COMPROMISO 112

Prefacio

Fondo Conjunto México - Alemania

México y Alemania tienen una alianza estratégica con la que potencian impactos en la protección y fortalecimiento de bienes globales. En 2015 ambos países decidieron ampliar el área de cooperación técnica bilateral enfocada tradicionalmente en energía sustentable y medio ambiente, a temas y proyectos concretos para fomentar la buena gobernanza. En dicho marco se impulsó la creación del Fondo Conjunto México - Alemania (FCMA).

El FCMA es un instrumento innovador en la cooperación al desarrollo, a través del cual, se facilita la implementación de proyectos de gobierno, sociedad civil o sector privado; en materia de derechos humanos, estado de derecho, gobernanza democrática, inclusión social y seguridad pública. El Fondo es financiado paritariamente por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y por la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID). Sin embargo, el apoyo del FCMA va más allá del financiamiento, dado que, la Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México (GIZ) y la AMEXCID acompañan y asesoran, desde la concepción de los proyectos hasta la medición de resultados, para garantizar una implementación integral, paritaria y eficiente.

En 2017, con el avance en el desarrollo organizacional del Fondo y mediante una consulta a expertos y actores interesados en la promoción y protección de los Derechos Humanos; la Secretaría de Gobernación de México (SEGOB) propuso el proyecto piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos, al Comité Directivo del FCMA – órgano superior en la toma de decisiones – el 16 de diciembre de 2016 y tres meses más tarde fue aprobado por BMZ y AMEXCID vía notas diplomáticas.

Su diseño tomó como referente la práctica internacional impulsada por la Organización de las Naciones Unidas, “Ciudades de Derechos Humanos”, cuyo concepto general alude a una ciudad donde las personas, el gobierno y las organizaciones, impulsan que un marco de Derechos Humanos guie el desarrollo de la comunidad. Dicha práctica inició en 1997, con la denominación de Rosario, Argentina. Hoy en día, a nivel mundial, existen más de 1000 Ciudades de Derechos Humanos. Este concepto reconoce la importancia de las ciudades como el principal espacio para goce efectivo de derechos, pero también el lugar donde se experimentan los mayores retos en términos de protección y garantía.

El objetivo central del proyecto piloto es la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos de las personas que habitan y transitan por

los 23 municipios de la frontera sur de México, con particular atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afromexicanas/os y migrantes (de tránsito y de destino).

Lo anterior, considerando que los 23 municipios de la frontera sur de México tienen problemáticas y retos comunes que comprometen la protección de los Derechos Humanos, como altos índices de pobreza y rezago social, así como los efectos del creciente fenómeno migratorio desde Centroamérica.

El Proyecto Piloto reconoce que los gobiernos nacionales pueden establecer directivas de género y derechos humanos, pero no pueden garantizar el goce y ejercicio de los ciudadanos sin una efectiva implementación de políticas públicas a nivel local y sin una articulación adecuada entre los tres órdenes de gobierno.

Para lograr esta articulación, uno de los principales instrumentos del proyecto es la firma e implementación, por parte de autoridades locales, de la "Carta Compromiso: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos" que señala las prioridades en materia de derechos humanos identificadas en tres procesos de consulta con la academia, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, y autoridades municipales.

Las prioridades señaladas en la Carta se traducen en los ejes de implementación del proyecto y son: Capacitación, armonización de la normatividad municipal, mecanismos de coordinación y colaboración – denominados Comités Municipales de Derechos Humanos, sistemas efectivos de denuncia ciudadana, evaluación y rendición de cuentas y difusión. Paralelamente, al tratarse de un proyecto de cooperación internacional, se impulsa la conformación de Redes intermunicipales al interior de México y con países vecinos.

El Fondo Conjunto México – Alemania reconoce el trabajo impulsado por la Secretaría de Gobernación e instituciones coadyuvantes al proyecto, que ha posibilitado, hasta el momento, la participación activa de dos municipios de Campeche: Calakmul, Candelaria; y en 14 de Chiapas: Motozintla, Tapachula, Marqués de Comillas, Metapa, Amatenango de la Frontera, Suchiate, Maravilla Tenejapa, Ocosingo, Las Margaritas, Benemérito de las Américas, Cacahoatán, Palenque, Frontera Hidalgo y Tuxtla Chico. Asimismo, extiende el más amplio reconocimiento a los municipios que de forma decidida impulsan acciones en favor de la promoción, respeto, protección y garantía de los Derechos Humanos en sus comunidades.

Lothar Rast
Director del programa Fondo Conjunto México – Alemania
Cooperación Alemana al Desarrollo Sustentable en México (GIZ)

Introducción

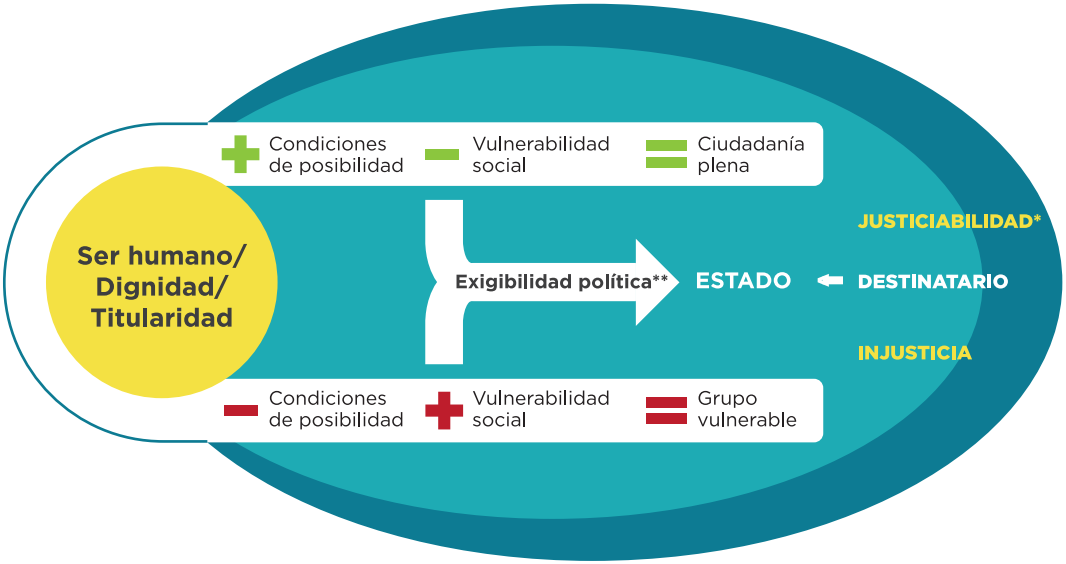
Los gobiernos, en el plano mundial, han asumido compromisos relacionados con el reconocimiento de los derechos humanos; sin embargo, la existencia de estos instrumentos jurídicos internacionales no salvaguarda del goce de los derechos y de la participación ciudadana. Por eso, en México, se llevó a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, mediante la cual se establece en su artículo 1° que: "En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección". Este reconocimiento genera la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, por lo que de acuerdo con el mismo artículo constitucional: "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad". En consecuencia, las autoridades municipales están obligadas a cumplir con dicho mandato constitucional (Vázquez y Serrano, 2013:6).

Los derechos humanos son de carácter subjetivo, pero con un respaldo-compromiso normativo a escala internacional, nacional, estatal y municipal. El compromiso por los derechos humanos signado por México en distintos instrumentos en los niveles ya señalados se concretó en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 2011 (Cámara de Diputados, 2011).

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona nace libre e igual en dignidad y derechos, sin distinción alguna por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición"[1]. Así, las personas se convierten en titulares de derechos y su ejercicio pleno depende de las condiciones de posibilidad que construye el Estado y sus instituciones, así como de los mecanismos para su exigibilidad y justiciabilidad. La vulnerabilidad social debe considerarse como uno de los determinantes normativos del ejercicio de los derechos humanos y al mismo tiempo debe permitir identificar a aquellos grupos de población que enfrentan mayor carga de sufrimiento por la violación de sus derechos *(Figura 1)*.

[1] Artículos 1° y 2° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en <http://www.unhchr.org>

Figura 1
Vulnerabilidad social y derechos humanos



*La posibilidad de exigir a través de un mecanismo jurídico el cumplimiento o restitución de un derecho.
**La posibilidad de instalar demandas a través de la acción colectiva, transforma la institucionalidad.

Fuente: Elaboración propia.

Determinados contextos territoriales —como la lejanía de los bienes y servicios institucionales, la situación de frontera internacional—, las dinámicas sociales —que incluirían la movilidad forzada interna e internacional, las violencias y la discriminación—, las condiciones de vida precaria y, sobre todo, un Estado limitado y sin un enfoque de protección de los derechos humanos, aumentan la vulnerabilidad social —y por lo tanto las injusticias— para la población en general y para ciertos grupos en particular, los referidos como grupos vulnerables y, más precisamente, como grupos en situación de vulnerabilidad. Por el contrario, las intervenciones multiactor y multinivel pretenden modificar positivamente las condiciones de posibilidad del ejercicio de los derechos humanos, disminuyendo la vulnerabilidad social y trasmutando la condición de grupo en situación de vulnerabilidad a la condición de ciudadanía plena —inclusive protección más allá de esta condición anclada en la nacionalidad—. En el caso de vulnerar los derechos humanos por acción u omisión por parte de alguna autoridad, la participación de la población se centra en la exigibilidad política —justicia— teniendo como destinataria a la mencionada autoridad.

Un ejemplo de intervención multiactor a escala municipal es el "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos" impulsado por la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH), el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), con el apoyo de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) y la Agencia de Cooperación Alemana (GIZ). El proyecto piloto se plantea como objetivo general "la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan por los 23 municipios de la frontera sur de México, con particular atención a mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afromexicanas/os y migrantes (de tránsito y de destino)".

Específicamente, el Proyecto Piloto pretende:

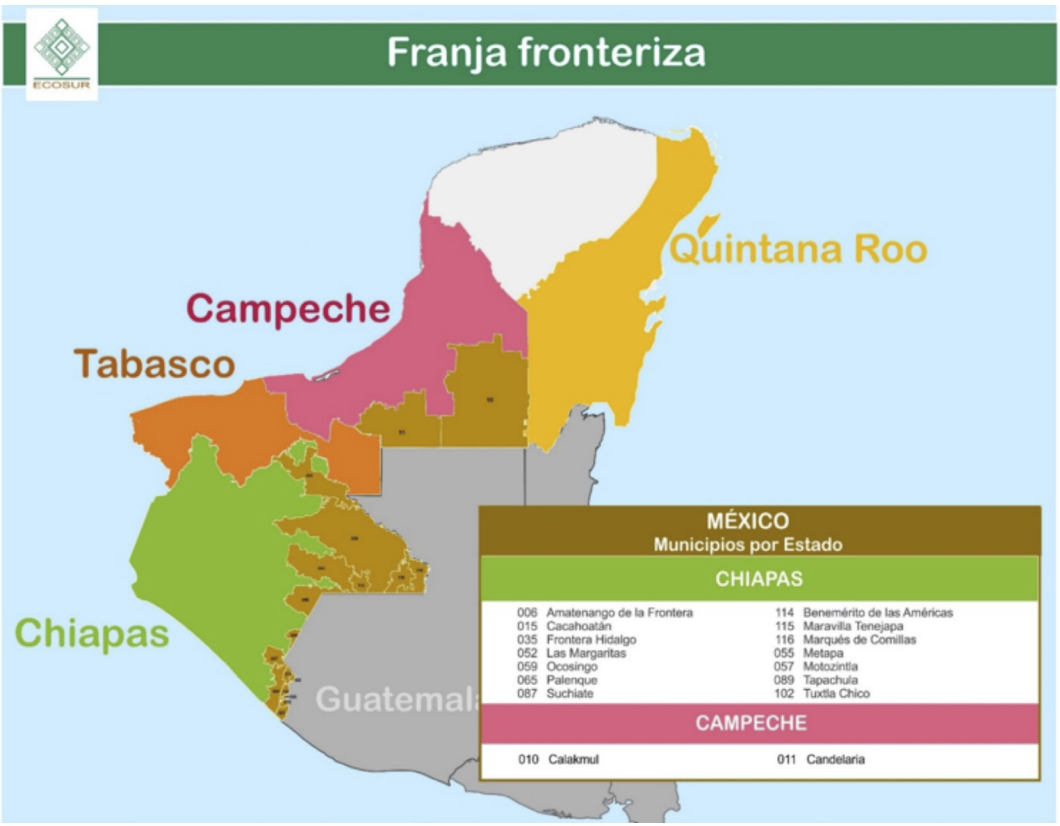
a) fortalecer, con el apoyo de la sociedad civil y la academia, el enfoque de derechos humanos y sus mecanismos de reclamo con perspectiva de género en la sociedad y dentro de los gobiernos de los 23 municipios fronterizos de México; b) armonizar y alinear, con el apoyo de la sociedad civil y la academia: i) la normativa, ii) los reglamentos y, iii) los protocolos de actuación de áreas prioritarias de primer contacto con las personas de los 23 municipios fronterizos de México, con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el marco internacional de los derechos humanos; c) fortalecer, con el apoyo de la sociedad civil y la academia, procesos participativos en la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género en los 23 municipios fronterizos de México, en particular aquellas dirigidas a los grupos poblacionales identificados como prioritarios: mujeres, niños, niñas y adolescentes, indígenas, afromexicanas/os y migrantes (de tránsito y de destino) y; d) fortalecer la difusión, con el apoyo de la academia y la sociedad civil, de las acciones emprendidas por los 23 municipios para la implementación de la carta compromiso (GIZ, 2017:7-8).

En la formulación de estos objetivos, la Segob toma en cuenta lo dispuesto en instrumentos internacionales, como el Plan de Acción de Brasil —Proceso Cartagena +30—, el Plan de Acción del Decenio Internacional de Naciones Unidas de los Afrodescendientes y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Sus acciones están fundamentadas en una larga lista de convenciones e instrumentos internacionales y regionales relativos a los derechos humanos de distintos grupos de población, entre los que destacan la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, entre otros acuerdos. Igualmente se sustentan en

un marco normativo que es regido por la Constitucional Política de los Estados Unidos Mexicanos (GIZ, 2017:7-8).

En noviembre de 2017, 16 de los 23 municipios de México con fronteras terrestres con Guatemala y Belice firmaron la carta compromiso "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos" y, en consecuencia, se comprometieron a implementar las acciones contenidas en la misma. Estos municipios son: Calakmul y Candelaria, en el estado de Campeche; así como Amatenango de la Frontera, Benemérito de las Américas, Cacahoatán, Frontera Hidalgo, Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Metapa, Motozintla, Ocosingo, Palenque, Suchiate, Tapachula y Tuxtla Chico, en el estado de Chiapas *(Figura 2)*.

Figura 2
Mapa de los Municipios fronterizos que han firmado la "Carta Compromiso"



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con la carta compromiso se reconoce que, para el goce y ejercicio de los derechos humanos a nivel local, se requiere de acciones concretas regidas por 1) los principios de universalidad, progresividad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, 2) la focalización hacia poblaciones específicas en entornos determinados, 3) la participación ciudadana y coordinación multisectorial, 4) la transparencia y rendición de cuentas y 5) la sostenibilidad de las acciones realizadas.

Para poder contar con un referente de evaluación del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", las instituciones responsables impulsaron la realización de un diagnóstico municipal —de tipo "línea base"—, con la finalidad de que este estado del conocimiento inicial, articulado con un sistema de monitoreo, se constituyese en el punto de comparación para medir y evaluar la magnitud de los cambios logrados en la implementación de acciones específicas del proyecto, las estrategias de institucionalización a implementar y su sustentabilidad.

De manera específica, la línea base tuvo como objetivo general "conocer la situación inicial en materia de derechos humanos; esto incluye a las poblaciones en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas y adolescentes, migrantes en tránsito y de destino y poblaciones afromexicanas e indígenas, en 16 municipios fronterizos del sur de México" (GIZ, 2017:1). El presente documento da cuenta del objetivo planteado.

La propuesta conceptual mínima para la elaboración de la línea base partió de identificar cinco dimensiones a explorar: 1) el marco normativo municipal; 2) el capital humano municipal; 3) la estructura municipal; 4) el capital social a escala municipal y; 5) las poblaciones titulares de derechos. Tales dimensiones se han identificado como prioritarias para el seguimiento de las acciones relacionadas con la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos de todas las personas que habitan y transitan por 16 municipios de la frontera sur de México. Se tomó en consideración, por otra parte, que la Segob establece como criterio que las autoridades municipales serán las encargadas de identificar los derechos humanos hacia los que orientarán de manera prioritaria sus acciones (GIZ, 2017:8 de 5). En congruencia con este enfoque, se propuso la siguiente secuencia lógica para abordar el diagnóstico *(Figura 3)*:

1. Analizar el marco normativo de cada municipio, como fundamento y núcleo de la acción municipal; deberá ser revisado y reformulado con un enfoque de derechos humanos, transversalizado por la perspectiva de género y, deseablemente, por el enfoque intercultural y el de la movilidad poblacional.

2. Explorar el capital humano, como instrumentador de la norma municipal, el cual deberá estar formado y certificado en derechos humanos.

3. Explicitar la estructura municipal, la cual deberá adecuarse para crear condiciones de posibilidad para el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población que vive y transita por su demarcación.

4. Identificar el capital social a escala municipal, en el marco de la nueva gobernanza multi-actor y multinivel, para incluir a la sociedad civil organizada y a organizaciones de base comunitaria en los mecanismos colegiados para el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población que vive y transita por su demarcación.

5. Aproximarse a la población en general, pero en especial a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad que viven y transitan en y por cada municipio, que deberían conocer y reconocerse como titulares de derechos, que identificarán a titulares de responsabilidades y usarán los mecanismos para la denuncia, los procesos de atención, justicia y reparación del daño ante violaciones a sus derechos humanos.

Figura 3
Dimensiones a explorar en el diagnóstico



Fuente: Elaboración propia.

La línea base se focalizó en las acciones emprendidas por los gobiernos municipales, en virtud de un doble reconocimiento de la importancia que el proyecto ya referido hace del municipio en materia de derechos humanos. Por un lado, se reconoce que la participación de las autoridades municipales es crucial para el goce y ejercicio de los derechos en el ámbito local y, por el otro que, si bien el gobierno federal puede establecer directrices nacionales en la materia, no puede garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos sin una efectiva ejecución de acciones a escala local.

Esta línea base —articulada a un sistema de monitoreo—, permitirá un proceso de comparabilidad en dos ámbitos: 1) al interior de cada municipio en distintos momentos a partir de una situación inicial y 2) de cada municipio en relación con otros municipios en los que se desarrolle el mismo proyecto. De este modo, la línea base estableció la dirección de las actividades hacia metas programáticas, mientras que el futuro sistema de monitoreo informará del grado de avance del proyecto, de cada uno de los mecanismos o las estrategias implementadas en dicho proceso, orientará la toma decisiones y permitirá ajustar la planeación y la ejecución de acciones.

Los municipios en la Frontera Sur de México.

Rojas y Ángeles (2017) reportan que para 2010, en las cuatro entidades de la frontera sur residían 9.2 millones de personas, constituyendo 8.2% de la población nacional. Chiapas el estado fronterizo más poblado con 4.8 millones de habitantes (52.2% de la población total de los estados de la frontera sur), en Tabasco viven 2.2 millones (24.4% de la población de la frontera sur); Quintana Roo 1.3 millones, (14.4% de la población de la frontera sur), y en Campeche 822 mil personas (9.0% de la población de las cuatro entidades). En el mismo reporte se señala que el tamaño de la población que reside en cada municipio, como la extensión territorial de cada uno, son elementos que influyen en la distribución de la población y determinan la densidad poblacional y son factores que inciden en el acceso a los distintos servicios, oportunidades de bienestar y son factores determinantes en la implementación de las políticas públicas que tienen como propósito mejorar las condiciones de vida de la población.

Tabla 1
Frontera Sur. Extensión, población y densidad poblacional de los municipios fronterizos, 2010.

Entidad federativa/ Municipios fronterizos (23)	EXTENSIÓN (km2) 2005	POBLACIÓN 2010	DENSIDAD (hab/km2)
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	1,959,247.98	112,336,538	57.3
Estados de la frontera sur (4)	198,311.96	9,183,202	46.3
Municipios de la frontera sur (23)	62,873.87	1,603,278	**25.5**
ESTADO DE CHIAPAS	73,288.83	4,796,580	65.4
Municipios fronterizos de Chiapas (18)	23,129.85	1,174,950	**50.8**
ESTADO DE TABASCO	24,737.81	2,238,603	90.5
Municipios fronterizos de Tabasco (2)	5,460.06	115,699	**21.2**
ESTADO DE CAMPECHE	57,924.35	822,441	14.2
Municipios fronterizos de Campeche (2)	19,691.37	68,076	**3.5**
ESTADO DE QUINTANA ROO	42,360.97	1,325,578	31.3
Municipios fronterizos de Q. Roo (1)	14,592.59	244,553	**16.8**

Fuente: INEGI, México en cifras, Información nacional, por entidad federativa y municipio.

En cuanto a la situación de pobreza y pobreza extrema de los municipios fronterizos Rojas y Ángeles (2017) señalan en su informe que en el año 2010, la proporción de población en situación de pobreza en las entidades de la frontera sur era del 64.5%, en tanto los municipios fronterizos era del 73.3%, superior al promedio nacional de 46.3%; es decir, mientras a nivel nacional un poco menos de la mitad de la población vive en esta situación en los municipios de la frontera sur casi las tres cuartas partes de la población vive dicha situación de rezago. Si se considera la pobreza extrema, los contrastes son más marcados. El mismo informe destaca que a nivel nacional, 11.4% de la población se encuentra en esta situación, en cambio, en las cuatro entidades de la frontera sur esta proporción es de 25.5% y en los 23 municipios fronterizos una de cada tres personas (32.2%) vive en situación de pobreza extrema, esto es, tres veces más que el promedio nacional.

Tabla 2

Frontera Sur. Población en situación de pobreza y pobreza extrema por entidad y municipio, 2010.

Entidad federativa/ Municipios fronterizos	POBLACIÓN*	Pobreza		Pobreza extrema	
		%	Personas	%	Personas
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	112,590,130	46.3	52,089,548	11.4	12,795,058
Estados de la frontera sur (4)	9,228,039	64.5	5,950,764	25.5	2,348,689
Municipios de la frontera sur (23)	1,593,474	**73.3**	1,167,328	**32.2**	513,228
ESTADO DE CHIAPAS	4,814,875	78.6	3,784,968	38.3	1,846,087
Municipios fronterizos de Chiapas	1,163,903	**79.7**	927,926	**38.7**	450,804
ESTADO DE TABASCO	2,246,282	57.3	1,286,177	13.6	305,433
Municipios fronterizos de Tabasco	117,069	**70.8**	82,855	**16.2**	18,920
ESTADO DE CAMPECHE	825,716	50.3	415,314	13.6	112,533
Municipios fronterizos de Campeche	57,629	**81.9**	47,186	**37.3**	21,524
ESTADO DE QUINTANA ROO	1,341,166	34.6	464,305	6.3	84,636
Municipios fronterizos de Q. Roo	254,873	**42.9**	109,361	**20.1**	21,980

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010 y la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010.

Se argumenta que: “Con el censo de 2010, en los municipios fronterizos de las entidades de la frontera sur de México, se observan mayores niveles de población pobre y pobre extrema respecto a los niveles nacionales y de cada entidad fronteriza. Lo anterior nos indica que es una región de notorios contrastes, heterogeneidad y mayor complejidad, por lo tanto, demanda estudios específicos para su comprensión y adelanto de recomendaciones de política pública”.

En el Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010-2015, del Programa de las Naciones Unidad para el Desarrollo (PNUD, 2019), se afirma que existe un desigual desarrollo humano a escala municipal: “Por un lado, hay estados como Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Michoacán, donde más de 80% de los municipios tiene un IDH bajo o medio. En términos poblacionales, 63% de los chiapanecos vive en este tipo de municipios, así como 58% de los oaxaqueños, 51% de los michoacanos, 49% de los guerrerenses y 39% de los poblanos. Por otro lado, en Baja California Sur, Colima, Baja California y la Ciudad de México, 100% de sus habitantes reside en municipios y alcaldías con un IDH alto o muy alto; por tanto, sus habitantes cuentan con condiciones más propicias para ampliar sus oportunidades, en comparación con el grupo en que predominan el desarrollo humano bajo o medio.” (op. cit. p:45)

Para el año 2015, el IDH promedio de los municipios de México es de 0.759; el IDH promedio de todos los municipios del estado de Campeche es de 0.771, considerado como alto. Pero al interior del estado, los municipios fronterizos de Candelaria y Calakmul, presentaron los IDH más bajos (p. 190). “Chiapas es el estado con menor promedio en el desarrollo humano de sus municipios. En 2015, este promedio fue de 0.664, clasificado como medio.” P. 206. De los 14 municipios fronterizos, Tapachula y Tuxtla Chico, presentan IDH considerados altos; el IDH más bajo lo reporta Maravilla Tenejapa (0.550); los restantes 11 municipios tienen un IDH dentro del promedio estatal. (Ibídem. p:207). *Ver tabla 3*.

Tabla 3

Índice de Desarrollo Humano Municipal 2015. Municipios fronterizos incluidos en la Línea Base (16).

Municipio	Índice de Ingreso	Índice de Salud	Índice de Educación	Índice de Desarrollo Humano
Amatenango de la Frontera	0.624	0.766	0.480	0.612
Benemérito de las Américas	0.636	0.776	0.458	0.609
Cacahoatán	0.654	0.834	0.559	0.673
Frontera Hidalgo	0.675	0.806	0.535	0.663
Las Margaritas	0.598	0.742	0.450	0.585
Maravilla Tenejapa	0.519	0.720	0.407	0.534
Marqués de Comillas	0.628	0.769	0.431	0.593
Metapa	0.688	0.819	0.595	0.695
Motozintla	0.647	0.812	0.518	0.648
Ocosingo	0.628	0.746	0.482	0.609
Palenque	0.680	0.793	0.545	0.665
Suchiate	0.691	0.782	0.495	0.644
Tapachula	0.751	0.861	0.653	0.751
Tuxtla Chico	0.705	0.842	0.604	0.710
Calakmul	0.676	0.787	0.508	0.647
Candelaria	0.694	0.779	0.507	0.650

MUY ALTO ALTO MEDIO BAJO

Nota del PNUD: Los valores de las categorías del IDHM son: bajo (menor a .550), medio (de .550 a .699), alto (de .700 a .799) y muy alto (.800 y más). Estas categorías las definió el Informe global 2014, a partir de cuartiles de todos los países considerados. Desde ese Informe, estos valores fueron los referentes para los Informes de 2015, 2016 y la Actualización Estadística de 2018.

Fuente: PNUD (2019). Base de datos del Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010 2015 Consulta dinámica.

Lo valores del IDH municipal resultantes, son explicados argumentando que los municipios… "tradicionalmente han contado con pocos recursos, con facultades concurrentes poco claras para actuar y capacidades limitadas para desempeñarse." (p. 124). Así mismo, el informe establece que las capacidades funcionales de la mayoría de los municipios en México, son bajas debido a "las deficiencias en el entorno institucional, la rendición de cuentas, el liderazgo político y el conocimiento." (Ibídem, p. 124). Esta última dimensión se refiere a la creación, absorción y difusión de información y experiencia. Elementos centrales a considerar en el Proyecto Municipios Fronterizos de Derechos Humanos.

Metodología

Marco normativo municipal

Para conocer cuál es el estado que guarda la reglamentación municipal en materia de derechos humanos de los municipios estudiados, se establecieron cuatro fases.

a) En la primera se diseñó una matriz que contiene de manera sintética los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos que las normas municipales mínimamente deberían cumplir. No necesariamente coinciden con lo máximo posible, pero sí con lo mínimo deseable. Para elaborar dicha matriz se consideraron: la reforma constitucional en materia de derechos humanos (DOF, 2011), el enfoque basado en los derechos humanos (UNFPA, s. f.), los principios de la transversalidad de la perspectiva de género (INMUJERES/ONU, 2014), el enfoque de la interculturalidad (GIZ, 2013) y el enfoque de derechos humanos con equidad (COPREDEH, s. f.). En esa matriz, se establecieron parámetros de aceptación a partir de criterios óptimos de los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos, los cuales se representaron con una simbología tipo semáforo, considerando las características del tipo genérico de cada documento. Los criterios de la semaforización fueron los siguientes: verde: resultados óptimos; amarillo: resultados por debajo de lo óptimo; rojo: resultados inaceptables.

b) En la segunda fase, se procedió al acopio de los ejemplares físicos y/o electrónicos de la normativa municipal, de tal suerte que en cada municipio se solicitaron, si contaban con ellos, el Plan de Desarrollo Municipal, el Bando de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos de áreas específicas que tuviesen.

c) En la tercera fase, una vez acopiados los ejemplares físicos y/o digitales de la normativa municipal, se procedió a organizarlos, sistematizarlos y revisarlos haciendo uso de un *software* para análisis cualitativos y mixtos Nvivo 11, por lo que se requirió realizar un árbol de categorías que posibilitara administrar la información en dicho *software*.

d) Para la cuarta fase, una vez codificada la información, se procedió a analizarla con los criterios y parámetros de la matriz elaborada. De acuerdo con la frecuencia y relevancia de cada categoría, se identificaron propiedades y atributos que posibilitaron describir, sintetizar e interpretar cada una de ellas.

Para este componente, los informantes clave fueron los enlaces municipales nombrados para el proyecto y, en algunos casos, el jurídico municipal. Todo el trabajo de gabinete y de campo se llevó a cabo durante el mes de noviembre del año 2017.

Capital humano municipal

Se partió de la premisa de que el capital humano, como instrumentador de la norma municipal, deberá estar formado y certificado en derechos humanos. Se diseñó un instrumento cuantitativo precodificado de opción múltiple denominado *Cuestionario sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH.* El cuestionario se estructuró en tres grandes secciones: I. Datos sociodemográficos del personal municipal; II. Los conocimientos básicos en derechos humanos y III. La identificación de la estructura municipal. El instrumento fue piloteado y validado con personal de un municipio de la región Meseta Comiteca-Tojolabal. Las preguntas se adecuaron y validaron según las características locales de lenguaje y significado.

La sección II se diseñó teniendo como base las seis dimensiones de "Conocimientos Básicos" sobre DD. HH. que define la CNDH (2012): 1) ¿Qué son los derechos humanos? 2) ¿Cuáles son los derechos humanos? 3) ¿Qué características tienen los derechos humanos? 4) ¿Quién tiene la obligación de respetar los derechos humanos? 5) ¿A qué instancias se México se puede acudir en caso de ser vulnerados los derechos humanos? 6) ¿Ante qué mecanismos de protección internacional se puede acudir?

Para el levantamiento del dato se utilizaron dos medios: 1) cuestionario en línea; 2) formulario impreso para llenado in situ. Lo anterior dependiendo de las capacidades instaladas de telefonía e internet en cada municipio. Para la versión en línea, se utilizó el servicio de SurveyMonkey© que: cuenta con los parámetros para configurar cada pregunta; ofrece facilidad de manejo sobre los datos recopilados; las bases de datos son claras y cuentan con la posibilidad de exportar los datos en distintos formatos de acuerdo con las necesidades específicas; la seguridad de la información está garantizada; los datos son manejados de tal manera que están disponibles en todo momento y cuenta con un sistema de respaldo conforme avanza el periodo de la encuesta. El ambiente de trabajo que ofrece es sencillo, fácil de utilizar y cuenta con opciones de validación para cada pregunta para restringir, si así se desea, ciertos campos. La versión impresa funcionó con el levantamiento tradicional de autollenado para su posterior captura. Este procedimiento fue el que resultó más viable en campo debido a las limitantes para el acceso a internet en todos los municipios.

Los pasos implementados en cada municipio se estandarizaron con esta secuencia: 1) sobre el organigrama municipal se identificó el número de direcciones y áreas, teniendo como referente el tamaño de la plantilla de personal; 2) el enlace municipal avisó al personal responsable de que un equipo de encuestadores de Ecosur pasaría para aplicar el cuestionario; 3) al interior del equipo se dividieron las direcciones,

las áreas y los departamentos para optimizar el tiempo; 4) se recabó el número de personal por área; 5) en las primeras dos semanas del mes de noviembre del año 2017, se aplicó el cuestionario a todas las personas presentes; 6) se monitoreó diariamente y de manera virtual el comportamiento de la participación de cada municipio. Finalmente, la participación resultó del nivel de compromiso de cada enlace municipal y de la disposición del personal en turno.

Se generó una base de datos maestra en formato del programa SPSS©. Se llevó a cabo la depuración y codificación de las preguntas abiertas. Los análisis fueron realizados privilegiando la comparación municipal, pero se cuenta con elementos para realizar dichos análisis por marcadores como sexo, edad, nivel de puesto y áreas dentro de la estructura orgánica municipal.

Con base en las consideraciones éticas, la participación de las personas fue voluntaria y su consentimiento se obtuvo después de haberles puesto en conocimiento de los objetivos del Proyecto Piloto: "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos". Se garantizó en todo el procedimiento el anonimato para toda la información obtenida en la encuesta.

Estructura municipal

Establecer un análisis de la estructura municipal en materia de los DD. HH. implicó diseñar una estrategia metodológica para producir información relacionada con cuatro componentes de la estructura municipal: los Comités Municipales de Derechos Humanos (CMDH), la exposición de informes y difusión de resultados de ese comité, el funcionamiento pleno de un sistema de denuncia ciudadana y el trabajo colaborativo de una posible red de municipios fronterizos en DD. HH. La información obtenida sirvió para dar respuesta a los ocho indicadores de estado y proceso en materia de estructura municipal del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos". La estrategia metodológica se llevó acabo en tres momentos:

1. Primero, se efectuó una revisión documental donde se expresan los fundamentos jurídicos y constitucionales en materia de creación de comités y las leyes vigentes en materia de transparencia en la información pública de los tres órganos de gobierno. También se documentaron los principales sistemas de denuncia ciudadana vigentes y alertas de violencia de género a nivel estatal, así como la operación de redes estatales en Chiapas y Campeche en los temas de salud, protección civil, cultura y empresa.

2. En un segundo momento se produjo información acerca de la dimensión de la estructura municipal a partir del trabajo de campo en las oficinas municipales, en colaboración con el personal designado para su ejecución —enlaces— y diversos actores municipales (noviembre 2017). Se obtuvo información de primera mano utilizando las respuestas de cuestionarios en formato de papel, capturados en un registro en línea en Survey Monkey© y procesados en la base de datos SPSS 20©.

3. Con relación a los CMDH, el diagnóstico se enfocó en conocer tanto la opinión de sus integrantes sobre las acciones vinculadas con el objetivo de su conformación, como su percepción respecto al beneficio de sostener intercambios de experiencias similares en otros contextos fuera del país. Entre noviembre y diciembre del 2017, se realizaron y analizaron 93 entrevistas de actores clave de la administración municipal, con el fin de presentar información de carácter cualitativo que permitiera contextualizar la estructura municipal respecto a las acciones en derechos humanos. Lo anterior se realizó a partir de guías de entrevistas, firma del consentimiento informado, grabación digital, transcripción y posterior análisis en el programa Nvivo 11©.

Capital social

Dos actores centrales para el "Proyecto Municipios Fronterizos de Derechos Humanos" son las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y los Comités Municipales de Derechos Humanos (CMDH). Su consideración es clave para crear espacios inclusivos de participación ciudadana que incidan efectivamente en cambios que sean sostenibles en el tiempo y que no estén acotados a la duración de una administración local. Para avanzar con ese propósito, el diagnóstico basal que aquí se presenta se enfocó, por un lado, a identificar a OSC en los municipios fronterizos con un papel central para los objetivos del proyecto más arriba citado y, por el otro, a conocer cómo se perciben las acciones del CMDH, tanto en los casos en los que se haya conformado y como en los que están en proceso de hacerlo.

Respecto a las OSC, el diagnóstico se enfocó en identificar las que participan en un sistema efectivo de denuncia ciudadana de violaciones a los derechos humanos perpetradas por servidoras y servidores públicos en áreas que son clave para el respeto de los derechos humanos. Esto supuso llevar a cabo un mapeo de OSC por municipio, identificar las "poblaciones clave" que, desde el punto de vista de las OSC, requieren acciones coordinadas para la garantía y protección de derechos humanos, y conocer acerca de la disponibilidad de estas OSC para participar en red y, por tanto, en diálogos multiactor que avancen con este propósito. Además,

se identificó a las OSC que apoyan capacitaciones a la población, indagando en los recursos y las capacidades con que cuentan para tal fin.

Para la identificación de las OSC vinculadas a derechos humanos en los estados de Chiapas y Campeche, y en los 16 municipios fronterizos que firmaron la carta compromiso, en primer lugar, se integró una base de datos de las organizaciones registradas en el Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSC) y que cuentan con Clave Única de Inscripción (CLUNI) ante el Registro Federal de las OSC. Con esta información, en segundo lugar, se señalaron las características de las OSC registradas a nivel estatal y municipal en los estados de Chiapas y Campeche. Al mismo tiempo, en los 16 municipios se llevó a cabo el mapeo de actores, mediante un cuestionario diseñado para su identificación y para generar información relativa a las características de aquellas organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. Entre las principales características destacan el sector al que pertenecen estas OSC, su misión y objetivos, el grupo o grupos de beneficiarios en los que se enfocan, los temas y acciones desarrolladas en derechos humanos, así como su disposición para participar en iniciativas de conformación de un comité municipal de derechos humanos. Asimismo, se indagaron los grupos de población que, desde el punto de vista de las OSC, se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, identificando, al mismo tiempo, los derechos que les son más vulnerados.

Poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Si bien todas las personas pueden estar en riesgo de violaciones a sus derechos, determinadas características o condiciones que enfrentan ciertos grupos de población los expone a situaciones de mayor vulnerabilidad y son esas condiciones las que los sitúan en desigualdad de oportunidades frente a los demás y limitan o impiden el pleno ejercicio de sus derechos (Lara, 2013). Por ello, la identificación de esas condiciones, así como de las personas en situaciones de vulnerabilidad, reconociéndolas como sujetos de derechos, es fundamental para "establecer ciertas medidas de discriminación positiva o acciones afirmativas que aseguren que se les otorgue un trato igualitario mediante disposiciones específicas orientadas a protegerlas" (Lara, 2013:28-29).

Con la ejecución del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", entre otros objetivos, se busca que la población en general y los grupos en situación de mayor vulnerabilidad en particular, que viven y transitan en cada uno de los municipios que han suscrito la carta compromiso de derechos humanos: 1) conozcan y se reconozcan como titulares de derechos, 2) identifiquen las personas titulares de responsabilidades y 3) usen los mecanismos para

la denuncia, los procesos de atención, la justicia y la reparación del daño ante violaciones a sus derechos humanos. Para evaluar y llevar a cabo un monitoreo en el cumplimiento de este objetivo, se requiere un diagnóstico basal o ex ante para identificar en primer lugar a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad en los municipios fronterizos y, en segundo lugar, aproximarse de manera indirecta al conocimiento que estas poblaciones tienen sobre los derechos humanos.

Como ya se mencionó en el capítulo previo, la identificación de las poblaciones en situación de vulnerabilidad que son reconocidas tanto por las OSC como por los miembros que laboran en la administración de cada municipio, se llevó a cabo con la información captada con el cuestionario del mapeo de actores, así como de las 93 entrevistas a profundidad a informantes calificados. Para este último caso, se seleccionaron las narrativas relacionadas con la pregunta de la guía de entrevista: ¿Cuáles son los tres grupos que considera en situación de mayor vulnerabilidad en sus derechos humanos dentro de su municipio? ¿Por qué los considera así? ¿Qué derechos son los que más se les vulneran? Respecto a la percepción que estos informantes calificados tienen sobre el conocimiento que las poblaciones en situación de vulnerabilidad tienen acerca de sus derechos se realizó una encuesta de opinión en línea.

Resultados

SOBRE EL MARCO NORMATIVO MUNICIPAL

De acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los estados de la federación tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, el cual será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que estará integrado por un/a presidente/a municipal y el número de regidores/as y síndicos/as que la ley determine. Es común escuchar en ámbitos como el académico, político y de las organizaciones sociales que el municipio es el espacio en el que con mayor plenitud pueden ejercerse los derechos humanos porque es la esfera de gobierno más cercana a la ciudadanía y el nivel de gestión en el que las políticas públicas nacional y estatal pueden materializarse en acciones concretas que contribuyan a promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos.

En nuestro país, a partir de la reforma constitucional de 2011 quedó establecido que todas las autoridades, incluyendo las municipales, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (DOF, 2011).

Para que lo anterior suceda, es importante contar con una estructura formal que contenga lo que normativamente se espera que acontezca en la realidad; en otras palabras, para que la realización material del ejercicio pleno de los derechos humanos ocurra en el ámbito municipal, se requiere de un orden jurídico que lo respalde y que contenga los valores éticos universales contenidos en la legislación nacional e internacional.

Los municipios mexicanos además de estar investidos de personalidad jurídica, tener el derecho de administrar su hacienda y manejar su patrimonio conforme a la ley, tienen facultades para expedir sus bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos y otras disposiciones que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia. De tal suerte que es “a través de los reglamentos municipales que los órganos del Municipio ejercen legal y legítimamente sus funciones de administración y gobierno” (INAFED, s. f.).

Derechos humanos, género e interculturalidad

La reforma constitucional del 2011 presentó varias innovaciones y colocó a nuestro país como un referente en el plano internacional en materia de derechos humanos. Algunas de las novedades que destaca el experto Miguel Carbonell (2012), entre otras, son las siguientes: 1) se sustituye la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución que antes se llamaba "De las garantías individuales" por "De los derechos humanos y sus garantías", 2) en lugar de "otorgar" derechos ahora se "reconocen", 3) se recoge la figura de la "interpretación conforme" la propia Constitución y los tratados internacionales, 4) se incorpora el principio de interpretación pro personae, 5) se transforma la prohibición de discriminación por "preferencias" por el término más explícito que es el de "preferencias sexuales", 6) se otorga rango constitucional al asilo y se reconoce el "derecho de refugio", 7) se incorporan como principios de la política exterior "el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos"; y la que resulta de mayor interés para el tema que nos ocupa es que 8) se establece que en todos los niveles de gobierno sin excepción el Estado mexicano está obligado a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Respecto a este punto, Carbonell destaca que "[d]e esta forma queda claro que todo derecho humano 'reconocido' por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas" (Carbonell, 2012: s. f.).

En cuanto al *enfoque basado en los derechos humanos*, de acuerdo con Diana González Perrett y Alicia Deus Viana, "... desde el punto de vista normativo, determina un marco conceptual para la búsqueda del desarrollo humano basado en los instrumentos internacionales de derechos humanos y, desde el punto de vista operativo, se orienta a la promoción y protección de los derechos humanos" (González y Deus, 2015:11). Para el Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA por sus siglas en inglés) existen elementos de buenas prácticas propios del enfoque basado en los derechos humanos (UNFPA, s. f.), los cuales a continuación se enlistan:

- Los programas ven en el pleno ejercicio de los derechos humanos el fin último del desarrollo.
- Las personas son consideradas agentes principales de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
- La participación es a la vez un medio y un objetivo.
- Las estrategias proporcionan empoderamiento, en lugar de negarlo.
- Tanto los resultados como los procesos son supervisados y evaluados.
- Los programas se centran en grupos de la población marginados y excluidos.
- El proceso de desarrollo es de titularidad local.

- Los programas tienen como objetivo reducir las desigualdades y empoderar a quienes se han quedado atrás.
- El análisis de situación se utiliza para identificar las causas inmediatas, subyacentes y fundamentales de los problemas de desarrollo.
- Se incluye a todos los grupos de interés, entre ellos, las capacidades del Estado como principal garante de derechos y el papel de otros agentes no estatales.
- Las normas de los derechos humanos dirigen la formulación de objetivos, metas e indicadores medibles en la programación.
- Se promueve el desarrollo y el mantenimiento de alianzas estratégicas.

Relativo a la transversalidad de la perspectiva de género, entre sus objetivos se encuentran el integrar el valor de la igualdad entre hombres y mujeres en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas, programas y acciones, así como incorporar la visión de las mujeres en los procesos y métodos de trabajo de la planeación, la cultura organizacional, los servicios y bienes que se otorgan a la población y en el presupuesto público. También considera la aplicación de medidas afirmativas para eliminar o corregir discriminaciones y desigualdades. De igual forma, supone promover el empoderamiento de las mujeres detonando procesos individuales y/o colectivos mediante los cuales las mujeres incrementan su participación en las esferas de decisión de la vida personal, familiar, comunitaria, económica, social y política (INMUJERES/ONU, 2014).

Por su parte, el enfoque de la interculturalidad es una herramienta que permite analizar las relaciones entre los grupos culturales que cohabitan un mismo espacio, desde dos dimensiones: distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas; y, el nivel de reconocimiento de sus diferencias culturales, sin que ello sea motivo de exclusión o discriminación (GIZ, 2013).

En cuanto al *enfoque de derechos humanos con equidad*, existen esfuerzos de UNFPA, ONU Mujeres, UNICEF, PNUD (2013) por integrar y hacer operativos en la programación para el desarrollo distintos enfoques que están interrelacionados pero que generalmente se presentan por separado como lo son el de género, el de la interculturalidad y el de los derechos humanos, entre otros. Esos esfuerzos integradores se realizan con el objetivo de que "el trabajo de Naciones Unidas pueda generar impactos profundos, sostenidos y ajustados a las realidades concretas de las personas" (Muñoz et al., 2013:5), lo que cobra relevancia cuando se trata de realidades diversas, heterogéneas y complejas como las que tenemos en la frontera sur de México.

Entre las experiencias integradoras que han tenido resultados positivos, destaca la de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de

Derechos Humanos (COPREDEH) del gobierno guatemalteco que se ha propuesto transversalizar el enfoque de derechos humanos con equidad. Esta experiencia cobra relevancia para el caso que nos ocupa porque parte de una realidad similar y compartida con los municipios fronterizos de México, toda vez que ambos países están unidos no sólo por aspectos geográficos, sino también por cuestiones culturales, económicas, ambientales, políticas y diversas problemáticas sociales.

La COPREDEH (s. f.) define el enfoque de derechos con equidad como un concepto amplio que contempla, no sólo el enfoque de derechos humanos, sino que además atiende las especificidades de las poblaciones en desventaja. Es decir, se enfoca a atender a las poblaciones vulneradas (mujeres, población indígena, niñez y juventud, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas con orientación sexual distinta, poblaciones en riesgo de salud, etcétera).

La reglamentación municipal

Los gobiernos municipales, además de tener la facultad de expedir sus propios reglamentos y bandos municipales, tienen la obligación de formular y aprobar el Plan de Desarrollo Municipal. Este último es el documento rector de la intervención institucional, contiene el programa de gobierno del ayuntamiento, establece los programas, metodología, acciones, actividades y recursos para alcanzar los objetivos alineados al Plan Nacional de Desarrollo y a los lineamientos de los organismos internacionales de los que México forma parte; es el documento rector en el que se precisan las estrategias y prioridades del desarrollo municipal (INMUJERES, 2012b).

En el Plan de Desarrollo Municipal se establecen las principales políticas y líneas de acción para elaborar programas operativos anuales, que el ayuntamiento tiene la obligación de hacer y que sirven como guía de la administración municipal con miras al desarrollo de corto y mediano plazo, por lo que establece principios para lograrlo, delimita ejes rectores de la acción pública y define los lineamientos de la política global, sectorial y regional (INMUJERES, 2012b); de ahí la importancia de analizarlos a la par de la reglamentación, pues también ahí se establece la visión que se tiene sobre el desarrollo municipal y la forma en que éste habrá de alcanzarse.

En cuanto a los Bandos de Policía y Buen Gobierno, constituyen el conjunto de normas administrativas que orienta el régimen de gobierno y la vida pública municipal. Acorde con algunas leyes orgánicas locales, deben contener las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno y la organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como identificar autoridades y su ámbito de competencia. Son un instrumento normativo típicamente municipal que adecua la Ley Orgánica Municipal de cada entidad a las condiciones particulares

de cada municipio, señalan "los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garantizan la tranquilidad y seguridad pública de la ciudadanía" (Cruz, Domínguez y Vidal, 2009:11).

Respecto a los reglamentos municipales son el conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley. Dependiendo de su objeto y fines, pueden regular aspectos tales como la organización y funcionamiento del ayuntamiento, la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, la organización y funcionamiento de los servicios públicos o las actividades de los particulares vinculados a la vida comunitaria (INMUJERES, 2012).

Algunas leyes orgánicas municipales establecen que los reglamentos municipales deben contener como mínimo: disposiciones sobre la materia que regulan, fines que se persiguen, atribuciones de las autoridades competentes, derechos y obligaciones de los administrados, faltas e infracciones, sanciones, recursos, entre otras (INMUJERES, 2012). Podría pensarse que por las características específicas de algunas áreas o servicios normados por los reglamentos municipales no es posible diseñarlos y aplicarlos con enfoque de derechos humanos, género o interculturalidad; sin embargo, existen experiencias exitosas al respecto, pues de acuerdo con evidencia recabada por INMUJERES (2012) se tienen documentados casos de reglamentos con acciones positivas dirigidas a familias y comunidades en donde prevalecen situaciones de desigualdad y marginación, por ejemplo:

- El suministro de agua, tomando en cuenta que el acceso a ésta es un derecho humano, puede considerar por medio de su reglamentación acciones para garantizar que a ningún niño, niña o adolescente le falte el vital líquido, lo mismo para otras personas y grupos en situación de desventaja.
- Aplicar el enfoque de género en el servicio de alumbrado público podría desfavorecer la comisión de delitos, violencia o agresiones contra las mujeres.
- El reglamento de limpia y recolección de residuos podría considerar que el servicio no sólo es una cuestión técnica, sino que la manera en que se realiza tiene un impacto directo en la vida de quienes dirigen los hogares, que mayoritaria y tradicionalmente son mujeres.
- En el servicio de panteones, los ayuntamientos podrían diseñar mecanismos jurídico-administrativos a efecto de facilitar los trámites mortuorios a las/os familiares, más cuando se trata de personas vulneradas o excluidas (INMUJERES, 2012).

Aunque Plan de Desarrollo Municipal, Bando de Policía y reglamentos forman parte de la normativa municipal y establecen ejes de actuación gubernamental en ese ámbito, difieren en cuanto a especificidad por las características propias

que se mencionan párrafos arriba. Por ello, por estrategia operativa, el análisis se realizó de manera segmentada; es decir, se analizaron en un primer momento los Planes de Desarrollo de los municipios, luego los Bandos de Policía y finalmente, de manera agrupada, los reglamentos de áreas específicas, considerados básicos. Para ello, fue necesario, como se verá en los resultados, actualizar el Índice de Reglamentación de cada municipio, por lo que es importante hacer una aclaración al respecto: dicho índice está compuesto por catorce reglamentos incluyendo el Bando, pero como ya se indicó, por la naturaleza de este último, distinta a la de los otros reglamentos, se hizo el análisis de los Bandos municipales por un lado y, por el otro, el análisis de los trece reglamentos restantes.

Índice de Reglamentación Municipal actualizado

Al recabar la normativa con la que cuenta cada municipio considerado, fue posible actualizar el Índice de Reglamentación Municipal básica (IRMb) formulado originalmente por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, s. f.), pero que sólo estaba actualizado hasta 2014. Dicho índice está fundamentado en las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece para los gobiernos municipales y está compuesto por catorce reglamentos considerados básicos, incluyendo el Bando de Policía. El IRMb no considera si dichos documentos tienen enfoque de derechos, sólo si el municipio cuenta o no con el reglamento del que se trate.

Tabla 4
Índice de reglamentación municipal 2017- 2018

	REGLAMENTOS CO							
Municipio / Reglamento	1. Bando	2. RAPM	3. RCEM	4. RLIMPIA	5. RMERCA	6. ROBRAS	7. RRASTRO	8. RSPyT
Amatenango de la Frontera	1	1	0	0	0	0	0	0
Benemérito de las Américas	1	0	0	0	0	0	0	1
Cacahoatán	1	1	0	0	0	0	0	1
Calakmul (Campeche)	1	1	0	0	0	0	0	0
Candelaria (Campeche)	1	1	1	1	1	0	0	0
Frontera Hidalgo	0	0	0	0	0	1	0	0
Las Margaritas	1	1	0	0	0	0	0	0
Maravilla Tenejapa	1	0	0	0	1	0	0	0
Marqués de Comillas	0	0	0	0	0	1	0	1
Metapa	0	0	0	0	0	0	0	0
Motozintla	1	1	0	0	0	0	0	0
Ocosingo	1	1	1	0	1	0	1	0
Palenque	1	0	1	1	0	0	1	1
Suchiate	1	0	0	0	0	0	0	1
Tapachula	1	1	1	1	1	1	1	1
Tuxtla Chico	1	0	0	0	0	0	0	0

*1. Bando de Policía y Buen Gobierno, 2. Reglamento de la Administración Pública Municipal, 3. Reglamento de Cementerios, 4. Reglamento de Limpia, 5. Reglamento de Mercados, 6. Reglamento de Obras Públicas, 7. Reglamento de Rastro, 8. Reglamento de Seguridad Pública y Tránsito, 9. Reglamento de Vialidad y Transporte, 10. Reglamento de Participación Ciudadana, 11. Reglamento de Protección Civil, 12. Reglamento de Agua, 13. Reglamento de Ecología, 14. Reglamento de Catastro.

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo realizado para la línea base del proyecto "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", Ecosur (2018).

NSIDERADOS BÁSICOS*

9. RVIAyT	10. RPARTCIU	11. RPROTCIV	12. RAGUA	13. RECO	14. RCATAS	Total de reglamentos básicos	Índice	Grado
0	0	0	0	0	0	**2**	14	**Muy bajo**
0	0	**1**	0	0	0	**3**	21	**Bajo**
1	0	0	0	0	0	**4**	29	**Bajo**
0	0	**1**	**1**	0	0	**4**	29	**Bajo**
0	0	**1**	0	0	**1**	**7**	50	**Medio**
0	0	0	0	0	0	**1**	7	**Muy bajo**
0	0	**1**	0	0	0	**3**	21	**Bajo**
0	0	0	0	0	0	**2**	14	**Muy bajo**
0	0	**1**	0	0	0	**3**	21	**Bajo**
0	0	0	0	0	0	**0**	0	**Muy bajo**
0	0	0	0	0	0	**2**	14	**Muy bajo**
0	**1**	**1**	0	**1**	0	**8**	57	**Medio**
1	0	**1**	0	0	0	**7**	50	**Medio**
0	0	0	**1**	0	0	**3**	21	**Bajo**
0	0	0	0	0	0	**8**	57	**Medio**
0	0	0	0	0	0	**1**	7	**Muy bajo**

Notas: La fórmula y parámetros fueron obtenidos de INAFED (s. f.). El índice se actualizó a partir del trabajo de campo y de gabinete realizado de diciembre de 2017 a febrero de 2018. La fórmula para determinar el IRMb es la siguiente: (número de reglamentos básicos con que cuenta el municipio / número total de reglamentos básicos) * 100. Los resultados del índice se interpretan como "grado de reglamentación básica municipal", del siguiente modo: mayor o igual a 80% = MUY ALTO; mayor o igual a 60% y menor a 80% = ALTO; mayor o igual a 40% y menor a 60% = MEDIO; mayor o igual a 20% y menor a 40% = BAJO; menor a 20% = MUY BAJO.

Como se aprecia en la *Tabla 4*, de 16 municipios considerados para el análisis, seis tienen un IRMb muy bajo, seis bajo y cuatro medio; ninguno tiene un índice alto ni muy alto, lo que nos habla de un primer aspecto problemático a considerar pero también de un escenario de oportunidad; es decir, el hecho de que los municipios no cuenten con reglamentos, si bien origina lagunas en la actuación municipal, también significa una coyuntura que se puede aprovechar para expedir normativas con enfoque de derechos humanos. La tabla también nos muestra que el Bando y el RAPM son los documentos con los que más cuentan los municipios y el RCAS y el RECO son con los que menos, ello a pesar de que estos dos últimos son considerados básicos. Una vez actualizado el IRMb, se realizó el análisis de lo contenido en la normativa municipal, abordando por un lado los Planes de Desarrollo Municipal, seguido de los Bandos de Policía y Buen Gobierno y finalmente, de manera agrupada, los reglamentos de áreas específicas.

Plan de Desarrollo Municipal

Considerando los enfoques sintetizados líneas arriba, se definieron como parámetros de revisión para este tipo de documento los siguientes:

a) Verde. Cumple satisfactoriamente con los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos, esto es: su fundamentación jurídica retoma los tratados internacionales y la legislación nacional en materia de derechos humanos, igualdad de género y no discriminación. Las diferentes fases de la planeación municipal —formulación, instrumentación y evaluación— están atravesadas por los enfoques de derechos, de género e interculturalidad y así se explicita en los apartados preliminares del plan. Los diagnósticos que elabora generan información y datos desagregados por sexo, visibiliza la condición y posición de género, a los pueblos originarios y las brechas de desigualdad de grupos oprimidos. El cumplimiento de los derechos humanos dirige la formulación de objetivos, metas e indicadores medibles en la planeación. Las políticas y programas contenidos en el plan contemplan mecanismos para la redistribución de recursos y beneficios centrándose en grupos de la población marginados, excluidos o vulnerados; tienen como objetivos reducir las desigualdades y empoderar a las personas y ven el pleno ejercicio de los derechos humanos como el fin último del desarrollo. El plan contiene una visión ampliada de la igualdad por lo que exige centrarse en atender en forma prioritaria las situaciones de discriminación basadas en nacionalidad, origen etnorracial, sexo, género, preferencias sexuales, religión y otras categorizaciones que obstruyen las posibilidades reales de acceder al ejercicio de los derechos humanos. Considera a las personas como titulares de derechos y al gobierno como garante de esos derechos, obligado jurídicamente a su protección y realización, dejando atrás la noción de beneficiarias y receptoras de acciones asistenciales. Establece mecanismos de exigibilidad y cumplimiento, a la vez que impone un límite a las intervenciones institucionales, las que no podrán, en ningún caso, vulnerar

los derechos humanos. Establece mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Plantea la armonización legislativa, acciones afirmativas hacia dentro de la administración y en la prestación de servicios públicos, así como la capacitación y profesionalización periódica de las y los servidores públicos como estrategias para la promoción, ejercicio y protección de los derechos humanos.

b) Amarillo. Contiene sólo algunos elementos del enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género o el enfoque intercultural, pero tales elementos no se presentan de manera integral o articulada. Reconoce la existencia de grupos oprimidos, excluidos o vulnerados, pero no plantea mecanismos de distribución del poder en la toma de decisiones sobre sus propias prioridades de desarrollo y control de sus vidas.

c) Rojo. No cumple con los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos; no contiene elementos de reconocimiento y/o promoción de los derechos humanos, la igualdad de género, la interculturalidad. Considera a las personas como beneficiarias o receptoras de acciones asistenciales. A partir de esos parámetros, se obtuvo lo siguiente:

Cuadro 1
Planes de Desarrollo Municipal que cumplen los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos

Municipio	Parámetro
Amatenango de la Frontera	
Benemérito de las Américas	
Cacahoatán	ND*
Calakmul (Campeche)	
Candelaria (Campeche)	
Frontera Hidalgo	ND
Las Margaritas	
Maravilla Tenejapa	
Marqués de Comillas	
Metapa	ND
Motozintla	
Ocosingo	
Palenque	
Suchiate	ND
Tapachula	ND
Tuxtla Chico	ND

*Información no disponible (ND) debido a que el documento solicitado no fue proporcionado por la autoridad municipal ni está disponible en línea.

Fuente: PNUD (2019). Base de datos del Índice de Desarrollo Humano Municipal 2010 2015 Consulta dinámica.

Como se aprecia en el *Cuadro 1*, ninguno de los municipios analizados cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal que contenga de manera óptima el enfoque de derechos humanos; ocho de los 16 tienen resultados por debajo de lo óptimo; es decir, sólo contienen algunos de los elementos del enfoque pero no los presenta de manera integral o articulada; dos de los planes analizados tienen un resultado inaceptable debido a que no contienen elementos de reconocimiento de los derechos humanos; llama la atención que en seis municipios la información no está disponible debido a que las autoridades no la proporcionaron, en algunos casos porque no cuentan con dicho plan.

Bandos de Policía y Buen Gobierno

Considerando los enfoques sintetizados líneas arriba, se definieron como parámetros de revisión para este tipo de documento los siguientes:

a) Verde. Cumple satisfactoriamente con los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos, esto es: su fundamentación jurídica retoma los tratados internacionales y la legislación nacional en materia de derechos humanos, igualdad de género y no discriminación. Armoniza los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas y otras disposiciones que reconozcan y protejan los derechos de todas las personas, centrándose en aquellas vulneradas, marginadas u oprimidas. En los apartados sobre el objeto del bando, como fin del municipio se establece el de preservar la dignidad de la persona humana, mediante una debida observancia y respeto a sus derechos humanos. La organización, funcionamiento y estructura orgánica del gobierno y de la Administración Pública Municipal incluye comisiones edilicias, direcciones y/o institutos municipales de derechos humanos, de igualdad de género y, de acuerdo con cada contexto municipal y de manera deseable, comisiones de asuntos indígenas, personas con discapacidad u otras. Establece acciones afirmativas y promueve la paridad en el ejercicio de la función pública, especialmente en los cargos directivos de la administración pública municipal. Marca entre las obligaciones del ayuntamiento la de elaborar el Plan Municipal de Desarrollo, los programas anuales que se desprendan de éste y la asignación de recursos con enfoque de género, de derechos humanos e interculturalidad. Así mismo, hace explícitas las obligaciones que en materia de igualdad y derechos humanos tiene el gobierno municipal en el ámbito de su competencia.

b) Amarillo. Contiene sólo algunos elementos del enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género o el enfoque intercultural, pero tales elementos no se presentan de manera integral o articulada.

c) Rojo. No cumple con los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos; no contiene elementos de reconocimiento y/o promoción de los derechos humanos, la igualdad de género o la interculturalidad. A partir de esos parámetros, se obtuvo lo siguiente:

Cuadro 2
Bandos de Policía y Buen Gobierno que cumplen los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos

Municipio	Parámetro
Amatenango de la Frontera	
Benemérito de las Américas	
Cacahoatán	
Calakmul (Campeche)	
Candelaria (Campeche)	
Frontera Hidalgo	ND*
Las Margaritas	
Maravilla Tenejapa	
Marqués de Comillas	ND
Metapa	ND
Motozintla	
Ocosingo	
Palenque	
Suchiate	
Tapachula	
Tuxtla Chico	

*Información no disponible (ND) debido a que el documento solicitado no fue proporcionado por la autoridad municipal ni está disponible en línea.

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo realizado para la línea base del proyecto "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", Ecosur (2018).

Como se aprecia en el *Cuadro 2*, fueron identificados cuatro Bandos alineados a estándares nacionales e internacionales de derechos humanos, son los casos de Maravilla Tenejapa, Motozintla, Ocosingo y Tuxtla Chico; siete municipios se ubican en el parámetro por debajo de lo óptimo debido a que presentan sólo algunos de los elementos del enfoque de derechos pero no lo hacen de manera articulada; en dos municipios se encontró un resultado inaceptable debido a que no contienen elementos de reconocimiento de los derechos humanos y en tres la información no está disponible debido a que ésta no fue proporcionada.

Reglamentos municipales considerados básicos

Considerando los enfoques sintetizados líneas arriba, se definieron como parámetros de revisión para los reglamentos de áreas específicas, considerados básicos, los siguientes:

a) Verde. Cumple satisfactoriamente con los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos, esto es: cualquiera que sea la materia reglamentada, establece explícitamente la obligación del gobierno municipal y de las y los servidores públicos municipales de prestar el servicio, o realizar la labor de que se trate, con respeto a los derechos humanos y la dignidad humana, sin ningún tipo de discriminación por motivos de nacionalidad, origen etnorracial, sexo, género, preferencias sexuales, religión y otras categorizaciones que obstruyan las posibilidades reales de acceder al ejercicio de los derechos humanos. El reglamento contiene acciones afirmativas o compensatorias tales como la facilitación de trámites, acceso preferencial a servicios o satisfactores —agua, salud, educación, instalación de alumbrado público, etcétera—, exención de pagos o impuestos a personas, grupos o comunidades vulneradas o que se encuentren en situaciones de desventaja o marginación; entendidas y diseñadas tales acciones como mecanismos para la redistribución de recursos y beneficios, lo cual les proporciona empoderamiento en lugar de negárselo. Considera a las personas como titulares de derechos y al gobierno como garante de esos derechos y obligado jurídicamente a su protección y realización, dejando atrás la noción de beneficiarias y receptoras de acciones asistenciales. Establece mecanismos de exigibilidad.

b) Amarillo. Contiene sólo algunos elementos del enfoque de derechos humanos, la perspectiva de género o el enfoque intercultural, pero tales elementos no se presentan de manera integral o articulada.

c) Rojo. No cumple con los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos; no contiene elementos de reconocimiento y/o promoción de los derechos humanos, la igualdad de género o la interculturalidad.

Como en este caso se pretendían revisar, no un documento por municipio como en los apartados anteriores, sino los restantes trece reglamentos básicos que de manera formal debería tener cada municipio, al momento de agruparlos fue posible formular el siguiente indicador:

Cuadro 3
Parámetro por indicador

INDICADOR			
Número de reglamentos municipales que cumplen los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos.	≥ 80% de los reglamentos municipales cumplen los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos.	≥ 50% < 80% de reglamentos municipales cumplen los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos.	≥ 0% < 50% de los reglamentos municipales cumplen los estándares nacionales e internacionales de los derechos humanos.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo realizado para la línea base del proyecto "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", Ecosur (2018).

Con el indicador diseñado y los parámetros establecidos, se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla 5
Número de reglamentos municipales que cumplen con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos*

Municipio	Parámetro
Amatenango de la Frontera	1 de 13 = 7.7%
Benemérito de las Américas	0 de 13 = 0%
Cacahoatán	0 de 13 = 0%
Calakmul (Campeche)	0 de 13 = 0%
Candelaria (Campeche)	0 de 13 = 0%
Frontera Hidalgo	0 de 13 = 0%
Las Margaritas	0 de 13 = 0%
Maravilla Tenejapa	0 de 13 = 0%
Marqués de Comillas	0 de 13 = 0%
Metapa	ND**
Motozintla	1 de 13 = 7.7%
Ocosingo	0 de 13 = 0%
Palenque	0 de 13 = 0%
Suchiate	0 de 13 = 0%
Tapachula	0 de 13 = 0%
Tuxtla Chico	ND

*Nótese que para obtener los porcentajes se divide entre el total de reglamentos que "debería tener" —trece sin contar el Bando— el municipio de acuerdo con el IRMb.

**Información no disponible (ND) debido a que el documento solicitado no fue proporcionado por la autoridad municipal ni está disponible en línea.

Fuente: elaboración propia a partir del trabajo realizado para la línea base del proyecto "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", Ecosur (2018).

Como se muestra en la Tabla 5, el panorama de la reglamentación municipal no es halagador, pues prácticamente en ningún caso se cuenta con reglamentos alineados a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos; sólo Amatenango de la Frontera y Motozintla cuentan con un reglamento, de trece, que contiene dicho enfoque.

SOBRE EL CAPITAL HUMANO MUNICIPAL

Para capacitar al personal municipal se requiere necesariamente un diagnóstico confiable de quehacer del funcionario municipal (Avalos, 1995:40)

a. Características sociodemográficas

En la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. participaron 1167 personas que laboraban en la administración pública municipal, en alguno de los 16 municipios, al momento del levantamiento del dato. La participación dependió del tamaño de la estructura municipal y del nivel de apoyo del enlace municipal. En la Tabla 6 se da cuenta del número de cuestionarios levantados (n) y, en orden decreciente, del respectivo porcentaje de participación con relación a la plantilla de personal (N) por municipio.

Tabla 6
Número de cuestionarios aplicados por municipio y % de participación.

Municipio	N	n	%*
Amatenango de la Frontera	70	54	77
Las Margaritas	260	189	73
Benemérito de las Américas	86	58	67
Motozintla	189	104	55
Marqués de Comillas	58	30	52
Ocosingo	274	107	39
Maravilla Tenejapa	84	30	36
Calakmul	294	91	31
Candelaria	404	88	22
Palenque	320	57	18
Cacahoatán	341	56	16
Tuxtla Chico	254	33	13
Metapa	165	19	12
Frontera Hidalgo	188	18	10
Tapachula	2760	209	8
Suchiate	nd	24	

N=plantilla de personal;
n =cuestionarios aplicados;
%*= porcentaje de participación.

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Del total de participantes, 60% eran hombres y 40% mujeres; el promedio de edad fue de 36 años en un rango de 18 a 95 años *(Tabla 7)*. 30% refirieron su estado civil como soltero(a), 44% como casado y el restante 26% en unión libre, en separación o viudez.

Tabla 7
Estadísticas descriptivas de edad por municipio

Municipio	n	Mínima	Máxima	Media
Amatenango de la Frontera	54	24	66	36
Benemérito de las Américas	58	18	61	31
Cacahoatán	56	21	55	34
Calakmul	91	21	59	37
Candelaria	88	21	68	37
Frontera Hidalgo	18	24	65	42
Maravilla Tenejapa	30	21	65	33
Las Margaritas	189	19	66	34
Marqués de Comillas	30	20	55	30
Metapa	19	22	51	37
Motozintla	104	20	62	34
Ocosingo	107	18	67	33
Palenque	57	20	67	34
Suchiate	24	23	61	37
Tapachula	209	18	95	42
Tuxtla Chico	33	22	54	34

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Por nivel de instrucción, de las 1167 personas participantes, 2% respondió no tener instrucción o no haber terminado la educación primaria, 22% contar con educación básica, 32% con educación media superior, 38% con educación superior y 5% con educación de posgrado. Las expresiones por municipio se desglosan en la Tabla 8. El municipio con el mayor porcentaje de personal sin instrucción es Maravilla Tenejapa (7%); el que tiene mayor porcentaje de personal con primaria incompleta es Amatenango de la Frontera (13%).

Tabla 8
Personal participante por municipio según nivel de instrucción (%)

Municipio	Sin instrucción	Primaria incompleta	Básica	Media superior	Superior	Posgrado
Amatenango de la Frontera	0	13	17	19	52	0
Benemérito de las Américas	0	2	35	40	21	3
Cacahoatán	2	0	25	32	41	0
Calakmul	0	1	32	41	22	4
Candelaria	1	1	31	42	23	2
Frontera Hidalgo	0	6	11	44	28	11
Maravilla Tenejapa	7	3	37	20	30	3
Las Margaritas	1	2	21	40	35	2
Marqués de Comillas	0	0	43	30	27	0
Metapa	0	0	21	37	42	0
Motozintla	0	2	13	30	51	5
Ocosingo	0	2	8	42	42	7
Palenque	0	0	7	32	53	9
Suchiate	0	0	17	29	46	8
Tapachula	1	1	26	16	48	9
Tuxtla Chico	0	3	18	33	33	12

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Entre el total de personas participantes en la encuesta, únicamente 12% refirió ser hablante de alguna lengua indígena. Por municipio, en cinco no se identificó personal hablante de lenguas indígenas; en cuatro menos del 10% del personal lo refirió así; pero en siete municipios se documentó presencia importante de personal hablante de lenguas indígenas, que representa entre un 10% y hasta un 33% del personal de esos municipios *(Tabla 9)*. Maravilla Tenejapa es el municipio que tiene el mayor porcentaje de personal hablante de lengua indígena (uno de cada tres).

Tabla 9
Personal participante hablante de lengua indígena por municipio (%)

Municipio	Hablantes lengua indígena (%)
Maravilla Tenejapa	33
Las Margaritas	25
Calakmul	25
Ocosingo	25
Palenque	19
Benemérito de las Américas	16
Marqués de Comillas	10
Frontera Hidalgo	6
Amatenango de la Frontera	4
Tapachula	3
Candelaria	2
Cacahoatán	0
Metapa	0
Motozintla	0
Suchiate	0
Tuxtla Chico	0

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

b. Situación laboral

Con relación al nivel de puesto que desempeña el personal participante en la encuesta, 70% refiere ocupar puestos operativos: 38% de tipo administrativo y 32% de tipo operativo de campo. El restante 30% corresponde a mandos operativos, mandos medios y superiores y un porcentaje mínimo de asesores *(Tabla 10)*.

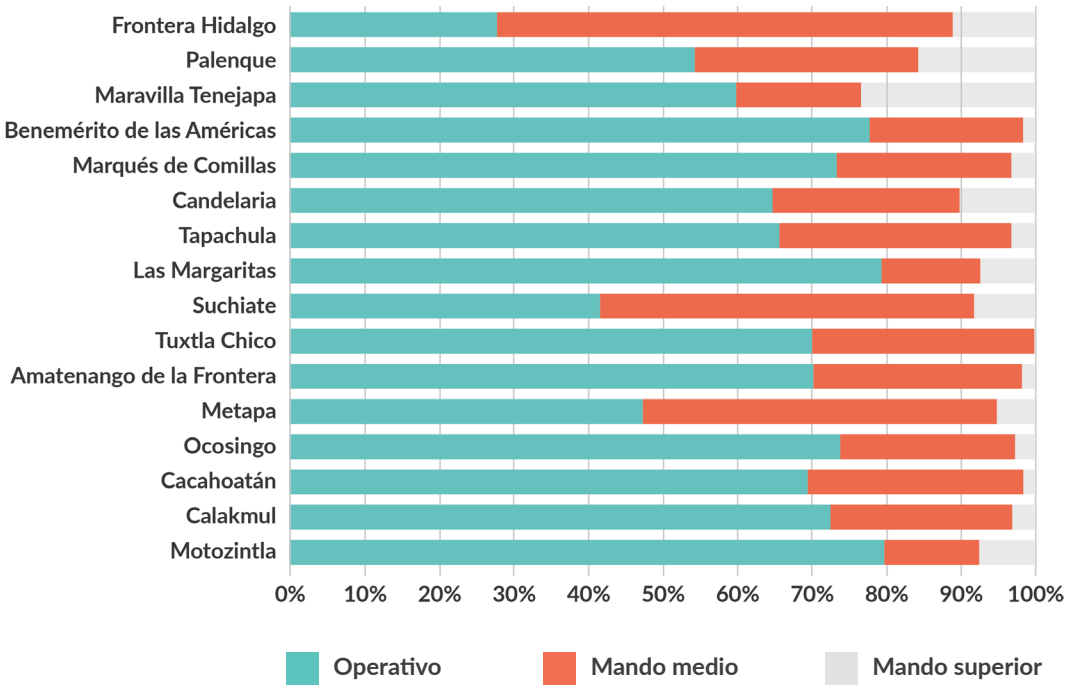
Tabla 10
Personal participante según nivel de puesto en la administración pública municipal (%)

Nivel de puesto	n (1167)	%
Mando superior	41	4
Mando medio (director de área, jefe de unidad)	121	10
Mando operativo (jefe de departamento, jefe de área, jefe de oficina, delegado regional)	165	14
Administrativo	442	38
Operativo de campo	370	32
Asesor	28	2

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD.HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Para cada municipio, el personal participante se dividió en: personal operativo —administrativo y de campo—, mandos medios y mandos superiores. La información se despliega en la *Gráfica 1*.

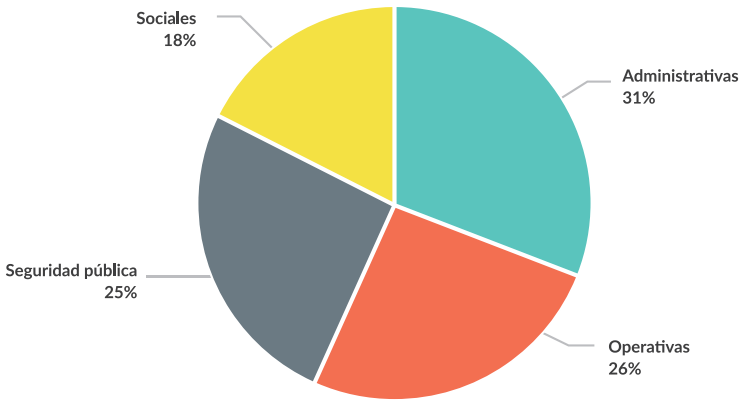
Gráfica 1
Nivel de puesto en la administración pública municipal (%)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

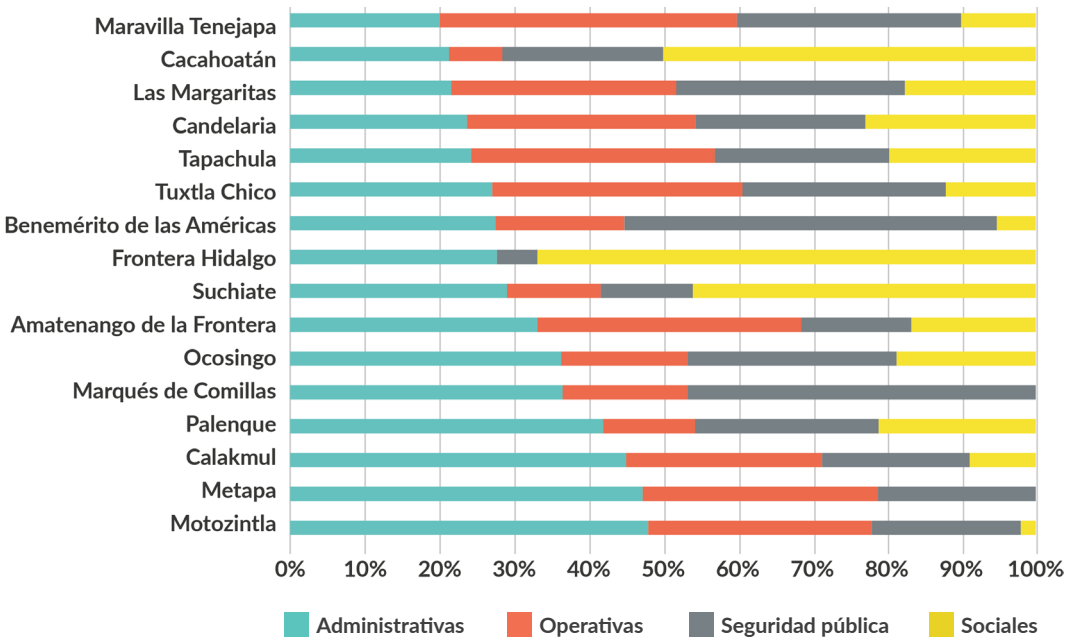
Respecto a la adscripción del personal participante por áreas funcionales, una de cada tres personas pertenece a direcciones con funciones administrativas; una de cada cuatro a direcciones con trabajo en programas de desarrollo económico-productivo-ambiental y de protección civil; una de cada cuatro a direcciones relacionadas con la seguridad pública y prevención del delito; y, finalmente, una de cada cinco personas se desempeña en direcciones de carácter social vinculadas con la salud y la atención a grupos vulnerables *(Gráficas 2 y 3)*. Se puede observar una distribución consistente de personal encuestado tanto a nivel global como a escala municipal.

Gráfica 2
Distribución funcional del personal municipal participante (%) (n=1167)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

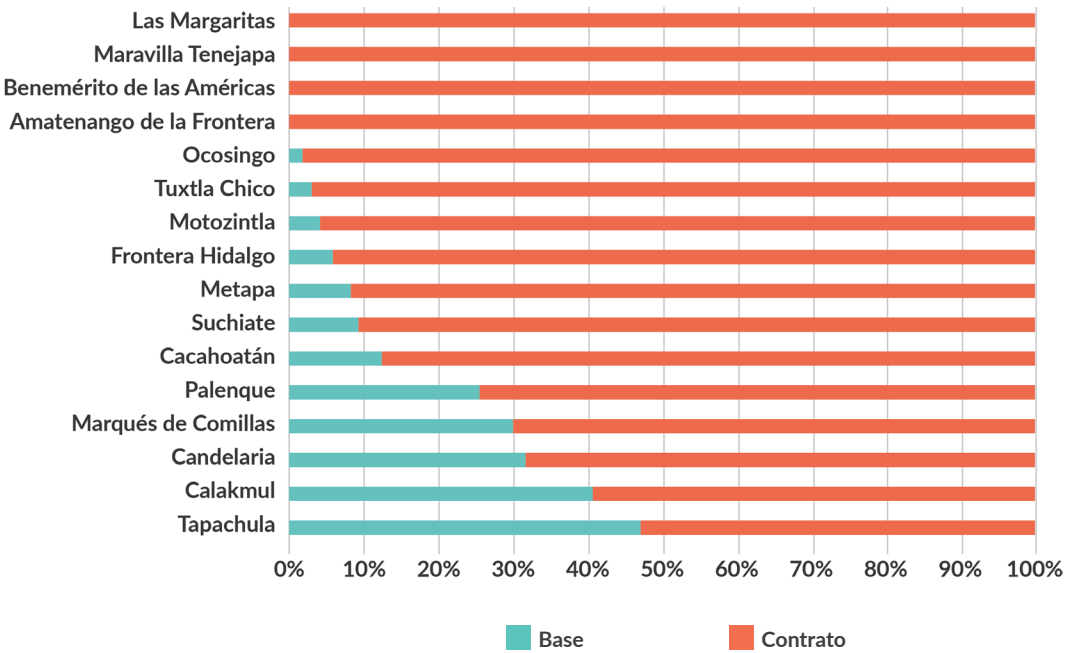
Gráfica 3
Distribución funcional del personal participante por municipio (%)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Al indagar por el tipo de nombramiento, 76% es personal por contrato, 17% es de base y el restante 7% es personal meritorio, voluntario o en servicio social. Al observar los datos de la situación laboral por municipio, en Tapachula, Calakmul, Candelaria y Marqués de Comillas, entre 30% y 47% del personal encuestado es de base, mientras que en el otro extremo se ubican Las Margaritas, Maravilla Tenejapa, Benemérito de las Américas y Amatenango de la Frontera, donde el 100% de las personas encuestadas trabaja por contrato *(Gráfica 4)*. Este dato se debe contrastar con la información de la Tabla 3 más arriba, en donde se puede apreciar el tamaño de la muestra en comparación con la plantilla referida por los enlaces municipales.

Gráfica 4
Personal participante por municipio según situación laboral (%)

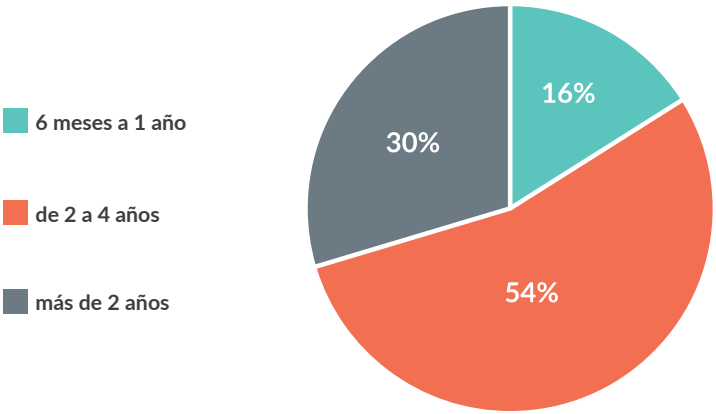


Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Los datos anteriores deben leerse junto con la condición de antigüedad en el puesto —referida más adelante— y teniendo en cuenta que los contratos son semestrales, lo que en conjunto da como resultado que la estabilidad laboral y los derechos asociados a ésta no se garanticen para la gran mayoría del personal en la administración pública municipal.

Por años de antigüedad en el puesto, una persona de cada tres ha laborado por más de cuatro años en la administración pública municipal. El 70% restante se divide entre quienes tienen meses y hasta un año (16%) y entre uno y cuatro años (54%), equivalente al periodo de la actual administración *(Gráfica 5)*.

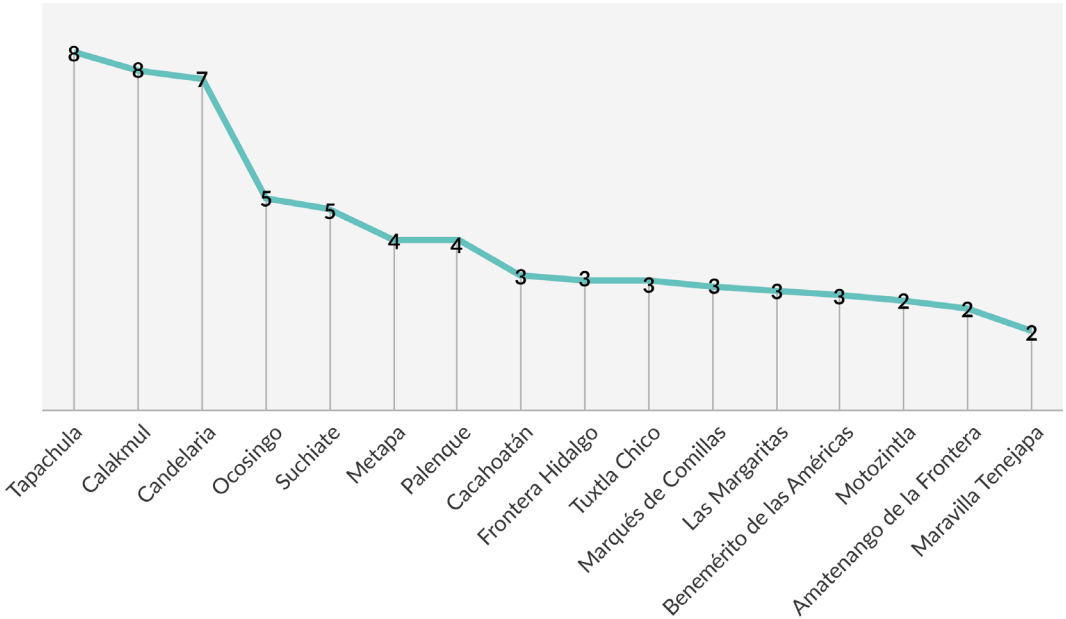
Gráfica 5
Personal participante según años laborando en el municipio (n=1167)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

En Maravilla Tenejapa, Amatenango de la Frontera y Motozintla, la antigüedad promedio de trabajo en cada municipio es de dos años. En los municipios de Benemérito de las Américas, Las Margaritas, Maqués de Comillas, Tuxtla Chico, Frontera Hidalgo y Cacahoatán, este promedio es de tres años. Para los municipios de Palenque y Metapa es de cuatro años. Los municipios que rebasan el promedio de años en relación con la duración de la actual administración municipal son: Suchiate, Ocosingo, Candelaria, Calakmul y Tapachula *(ver Gráfica 6)*. Desde una perspectiva de posibilidades de formación de capital humano en derechos humanos que garantice continuidad, estos últimos municipios presentan condiciones más favorables para intervenciones sostenibles.

Gráfica 6
Promedio de años laborando por municipio



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

La relación laboral entre el municipio y sus trabajadores está regulada por el artículo 123 de la CPEUM y sus reglamentos, así como por las leyes que expidan las legislaturas de los estados (Título V, art. 115, fracción VIII, CPEUM, Última Reforma DOF 15-05-2019). En dicho artículo se establece que: "[t]oda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley."

En el apartado B del artículo 123, que norma las relaciones laborales entre los poderes de la unión y sus trabajadores, se establece una serie de derechos no respetados a escala municipal, como: la duración de la jornada laboral, los días de descanso obligatorios y las vacaciones remuneradas, los salarios a devengar, la no discriminación laboral por género, la capacitación a cargo del municipio, el derecho a escalafón articulado a conocimientos, aptitudes y antigüedad. Otros derechos establecidos se refieren a la cesantía justificada, el derecho a organizarse para la defensa de sus derechos, y el derecho a la seguridad social. Inclusive en la fracción XIV, párrafo único, se ordena que el personal de confianza goza de los mismos mecanismos de protección al salario y de seguridad social que el resto del personal municipal.

Los datos sobre la situación laboral del personal en todos los municipios estudiados dan cuenta de la precariedad laboral, la cual atenta contra la continuidad y sostenibilidad de las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos en los grupos más vulnerables. Garantizar la estabilidad laboral es importante para planificar el logro de objetivos a mediano y largo plazo.

El no considerar las condiciones anteriormente descritas, implica aumentar los riesgos para el avance en los componentes e indicadores del proyecto Municipios Fronterizos, sobre todo en aquellos relacionados con la formación en derechos humanos y en su difusión hacia la población originaria, por medio de tecnologías de información y comunicación desde una perspectiva intercultural.

c. Capacitación recibida en 2017

Entre el total de participantes en la encuesta, 42% respondió no haber recibido capacitación durante el 2017. De quienes afirmaron que sí recibieron capacitación (de cualquier tipo y tema) (n=675), la mayor proporción señaló haber recibido capacitación en un número de horas menor a lo establecido para la Administración Pública por año (110 horas): 38% recibieron entre 1 y 50 horas, 7% entre 50 y hasta 100 horas. 13% refirió más de 100 horas *(Tabla 11)*.

Tabla 11
Personal participante que recibió capacitación en 2017, según horas capacitación

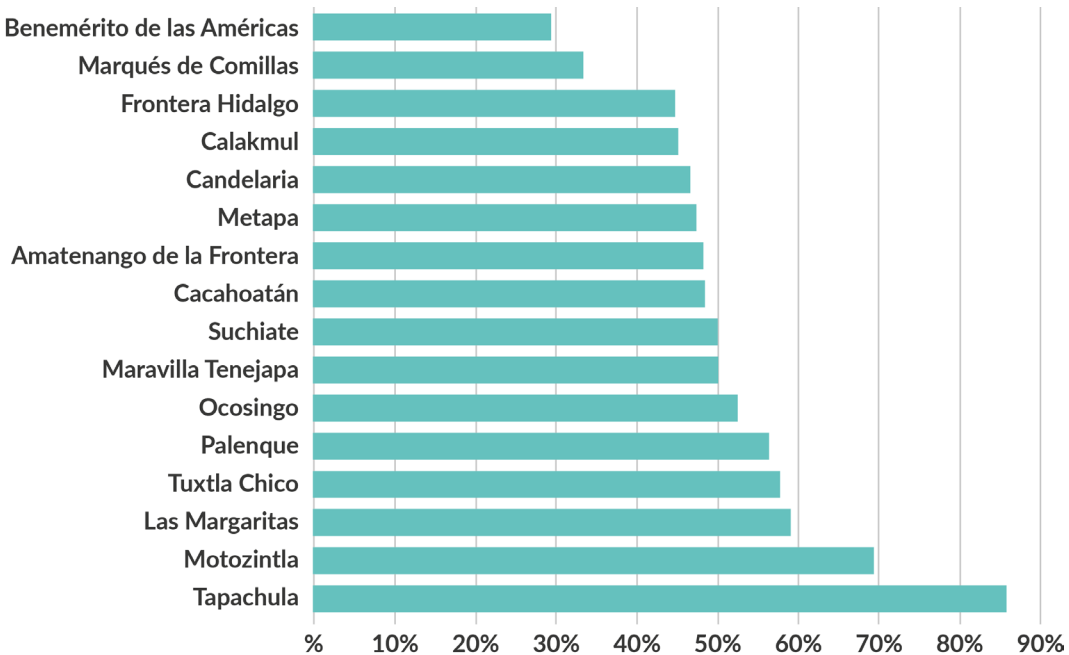
Horas de capacitación	n	%
No recibió capacitación	492	42.2
De 1 y hasta 49 horas	441	37.8
De 50 y hasta 99 horas	80	6.9
Más de 100 horas	154	13.2
TOTAL	**1167**	**100.0**

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Entre quienes afirmaron haber recibido más de 100 horas de capacitación (n=154), la mitad es personal de seguridad pública. Este dato se explica porque muchos policías municipales requirieron tomar el curso de Formación Inicial del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Segob (441 horas).

A escala municipal, el municipio con más personal que refirió haber recibido capacitación en 2017 fue Tapachula —86% de las personas encuestadas—; en el otro extremo se encuentra Benemérito de las Américas —29% de las personas encuestadas—. Paradójicamente, este último municipio refiere el mayor porcentaje de personal capacitado con más de 100 horas —perteneciente en su totalidad a seguridad pública—; seguido de Ocosingo, Tuxtla Chico, Maravilla Tenejapa y Las Margaritas *(ver Gráfica 7 y Tabla 12)*.

Gráfica 7
Personal participante que recibió capacitación en 2017 por municipio (%)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Tabla 12
Personal participante que recibió capacitación en 2017 por municipio y rango de horas

Municipio	De 1 y hasta 49 horas	De 50 y hasta 99 horas	Más de 100 horas
Benemérito de las Américas	35	6	59
Ocosingo	52	2	46
Tuxtla Chico	42	16	42
Maravilla Tenejapa	47	13	40
Las Margaritas	54	10	36
Cacahoatán	52	19	30
Motozintla	63	15	22
Palenque	63	16	22
Frontera Hidalgo	88	0	13
Tapachula	71	17	12
Amatenango de la Frontera	81	8	12
Metapa	89	0	11
Marqués de Comillas	80	10	10
Candelaria	85	5	10
Calakmul	85	12	2
Suchiate	92	8	0

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

d. Conocimientos básicos en derechos humanos

En este apartado se presentan los resultados teniendo como base las seis dimensiones de Conocimientos Básicos sobre DD. HH. que define la CNDH: 1) ¿Qué son los derechos humanos? 2) ¿Cuáles son los derechos humanos? 3) ¿Qué características tienen los derechos humanos? 4) ¿Quién tiene la obligación de respetar los derechos humanos? 5) ¿A qué instancias de México se puede acudir en caso de ser vulnerados los derechos humanos? 6) ¿Ante qué mecanismos de protección internacional se puede acudir? Del total de las personas participantes, 83% identifica correctamente la definición de los derechos humanos. 4% respondió no saber qué son y el 13% restante los relacionó con normativas nacionales o internacionales *(Tabla 13)*.

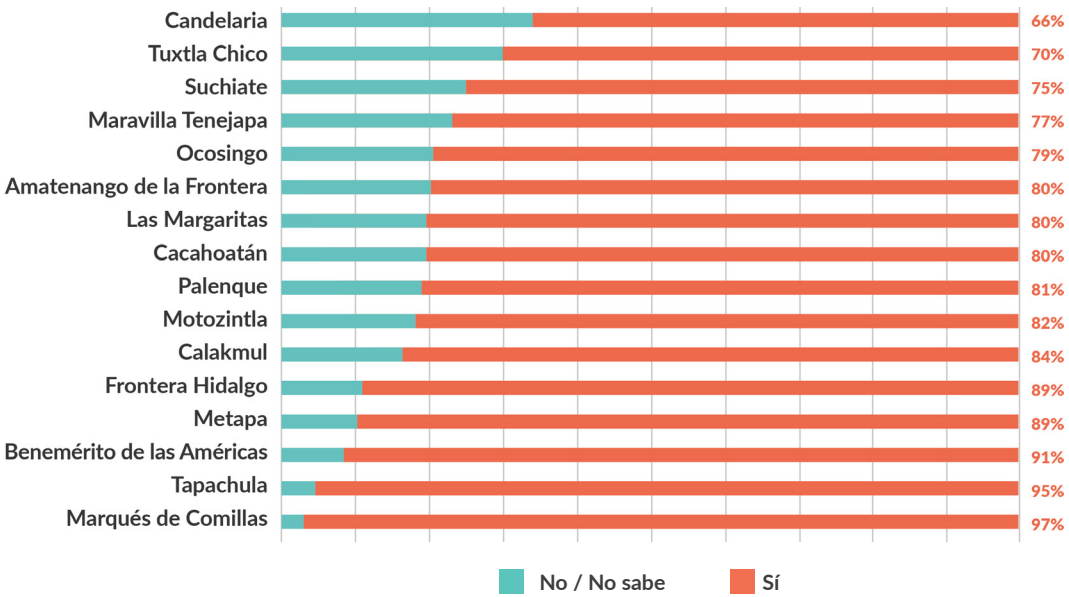
Tabla 13
Personal participante que identifica la definición de derechos humanos (n=1167)

Enunciado	n	%
Son el conjunto de valores éticos que componen la dignidad humana	967	83
Normas constitucionales	124	11
Tratados internacionales	26	2
Enunciados meramente sociales	4	0
No sabe	46	
TOTAL	**1167**	**100**

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Los municipios que resultaron con una proporción mayor de respuestas negativas fueron Candelaria, Tuxtla Chico y Suchiate (25%-34%). En el otro extremo, con una proporción menor de respuesta negativas (< 10%), se ubican Benemérito de las Américas, Tapachula y Marqués de Comillas *(Gráfica 8)*.

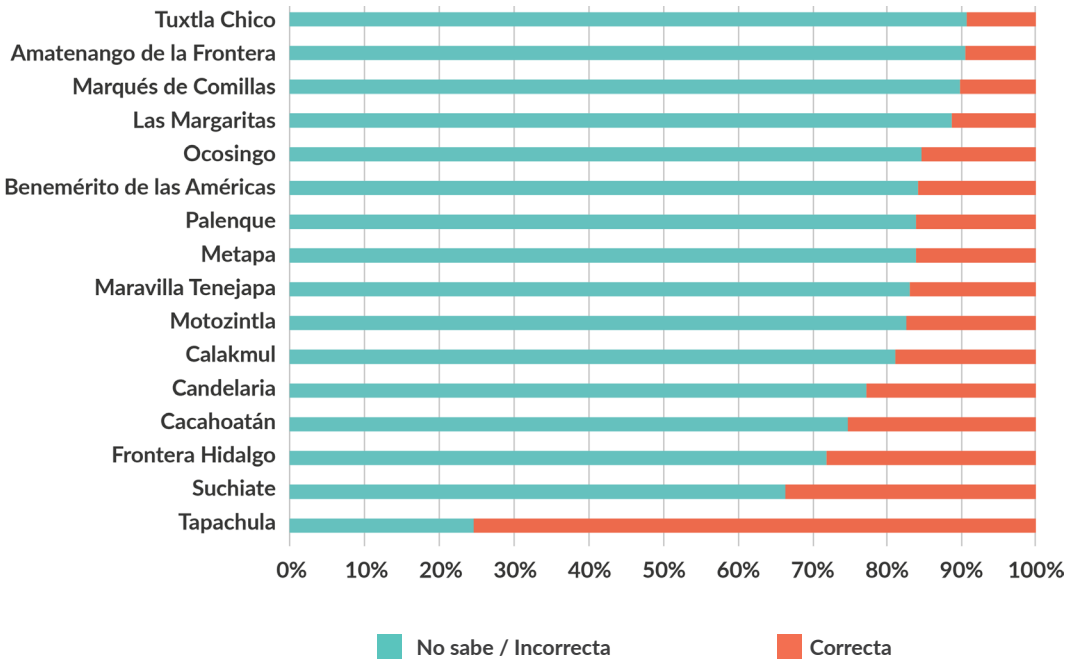
Gráfica 8
Personal participante que identifica la definición de derechos humanos por municipio



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Para la segunda dimensión sobre cuáles son los derechos humanos, la CNDH los agrupa en tres generaciones: en la primera, los derechos civiles y políticos; en la segunda, los derechos económicos, sociales y culturales; y, en la tercera, los derechos de los pueblos y ambientales. Con este antecedente, en el cuestionario se solicitó a quienes lo llenaron que identificaran la secuencia de aparición de los derechos humanos. Solamente 27% (n=313 personas) pudo señalar la secuencia correcta; 20% (n=234 personas) indicó que no lo sabía y 53% (n=620 personas) respondió con una secuencia incorrecta. Al agrupar las respuestas por municipio, se observó que el personal del municipio de Tapachula tiene la mayor proporción de respuestas correctas, muy por arriba de los otros quince municipios *(Gráfica 9)*.

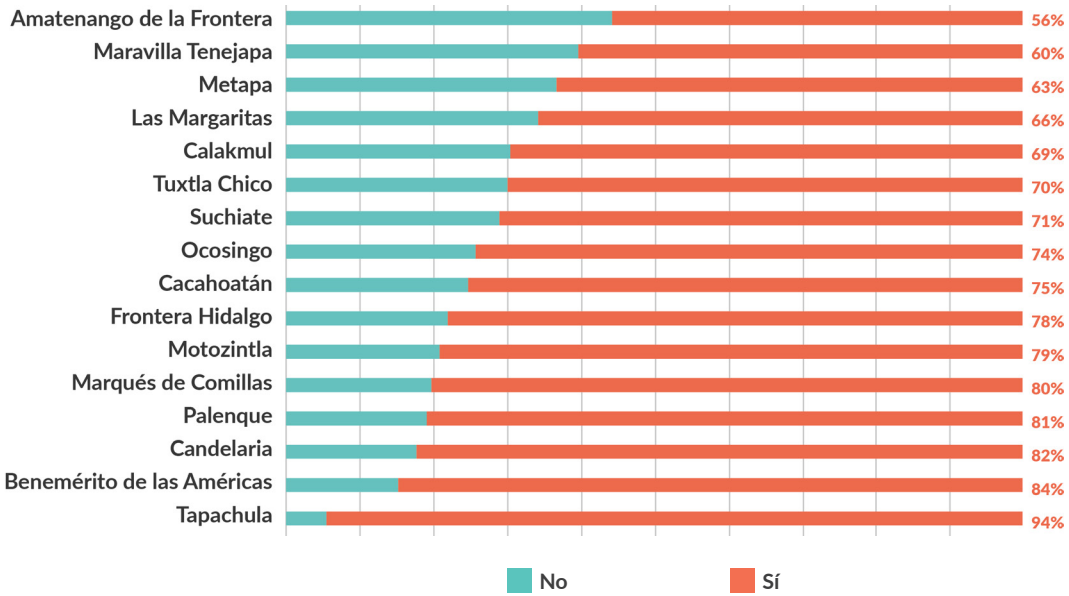
Gráfica 9
Identificación de las generaciones de DD. HH. por municipio



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

De la tercera dimensión, relacionada con las características de los DD. HH., 76% (n=892) del personal participante en su conjunto identifica correctamente las características de universalidad y obligatoriedad de los DD. HH. A escala municipal, Tuxtla Chico, Calakmul, Las Margaritas, Metapa, Maravilla Tenejapa y Amatenango de la Frontera, son los municipios en los que menos personal reconoció estas características *(Gráfica 10)*.

Gráfica 10
Personal participante que identifica las características de los DD. HH. (%)

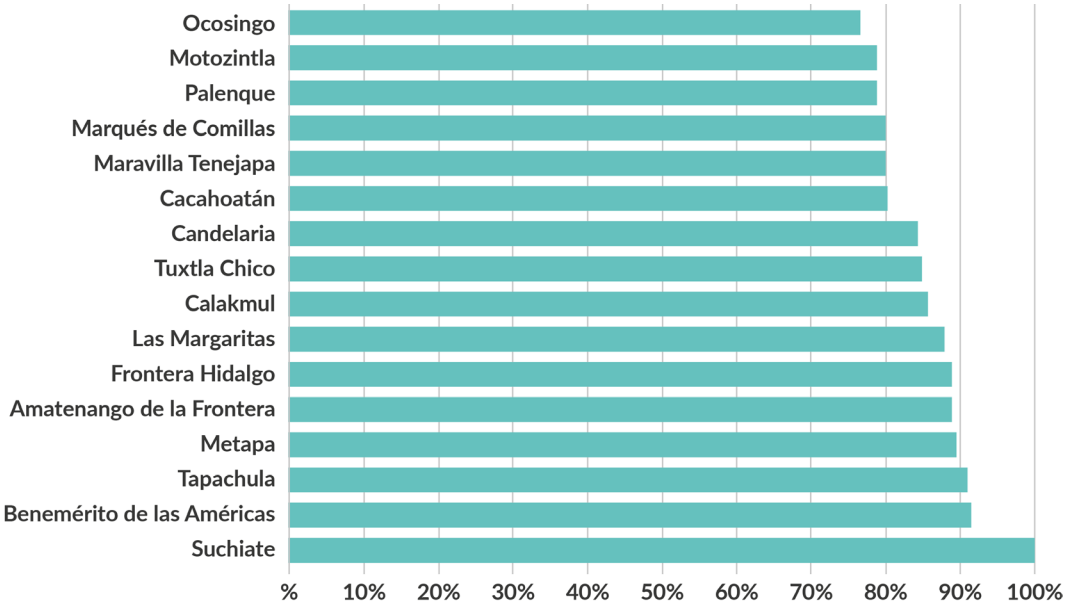


Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Sobre la cuarta dimensión de conocimientos básicos, 85% de las personas participantes reconoció que la obligatoriedad del respeto a los derechos humanos es de todas las personas. A nivel municipal el rango fue de entre 77% para el municipio de Ocosingo y el 100% para el municipio de Suchiate *(Gráfica 11)*.

Gráfica 11

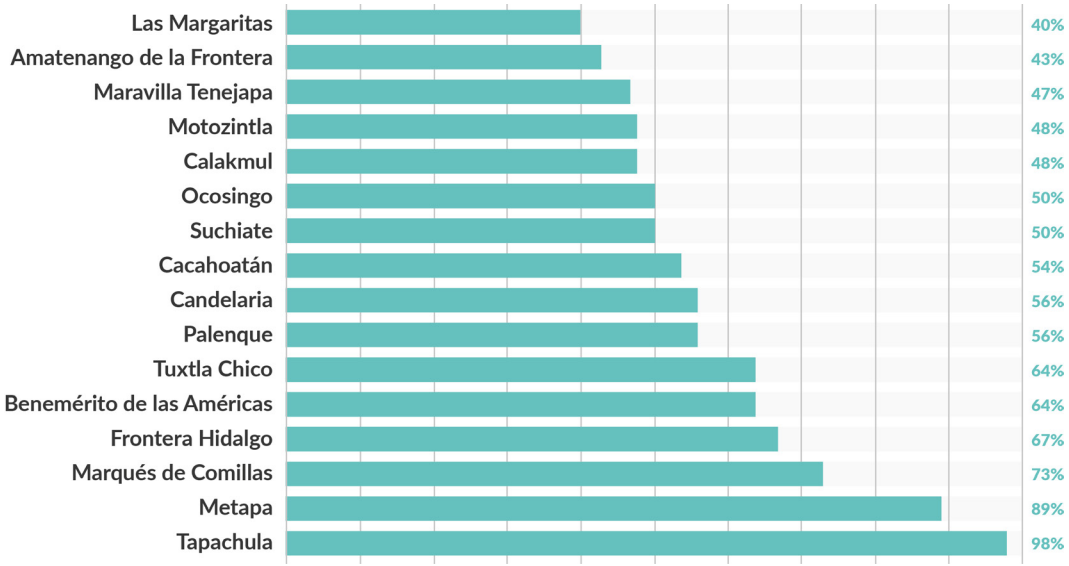
Personal participante que identifica correctamente la obligatoriedad del respeto a los DD. HH. por municipio (%)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

De la quinta dimensión, referida al conocimiento sobre las instancias a las que se puede acudir en México ante la vulneración de los derechos humanos, 60% del personal identifica a las comisiones nacional y estatales de derechos humanos. Entre municipios se observan grandes diferencias para esta dimensión, ya que mientras en Tapachula 98% de participantes identificó esas instancias, en Las Margaritas sólo 40% de participante pudo hacerlo *(Gráfica 12)*.

Gráfica 12
Personal participante que identifica las instancias en México a las que se puede acudir ante la vulneración de los DD. HH. por municipio (%)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

En cuanto a la sexta dimensión, se solicitó al personal participante que escribiera alguno de los mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos que conocía al momento de la encuesta. Al respecto, 10% (n=104 personas) respondió específicamente que es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; 30% (n=348 personas) enunció genéricamente a la Organización de las Naciones Unidas o a alguno de los organismos del sistema ONU; el restante 60% (n=706 personas) respondió no saber de ningún mecanismo.

Al desagregar los datos por municipio, se evidencian grandes brechas de conocimiento sobre mecanismos internacionales de protección a los derechos humanos. En trece de los 16 municipios, menos del 10% del personal participante pudo identificar de forma específica los mecanismos. Por otro lado, el municipio con el porcentaje más alto es Tapachula y, sin embargo, este conocimiento no llega a una de cada tres personas *(Tabla 14)*.

Tabla 14
Personal participante que conoce sobre mecanismos internacionales de protección a los DD. HH., por municipio según tipo de conocimiento (%)

Municipio	No sabe	De forma genérica	De forma específica
Tapachula	17	56	27
Palenque	56	25	19
Maravilla Tenejapa	63	20	17
Ocosingo	63	28	9
Motozintla	65	29	6
Candelaria	69	25	6
Frontera Hidalgo	78	17	6
Calakmul	76	20	4
Las Margaritas	78	18	4
Suchiate	58	38	4
Amatenango de la Frontera	83	13	4
Benemérito de las Américas	59	38	3
Marqués de Comillas	67	30	3
Tuxtla Chico	64	33	3
Cacahoatán	75	25	0
Metapa	95	5	0

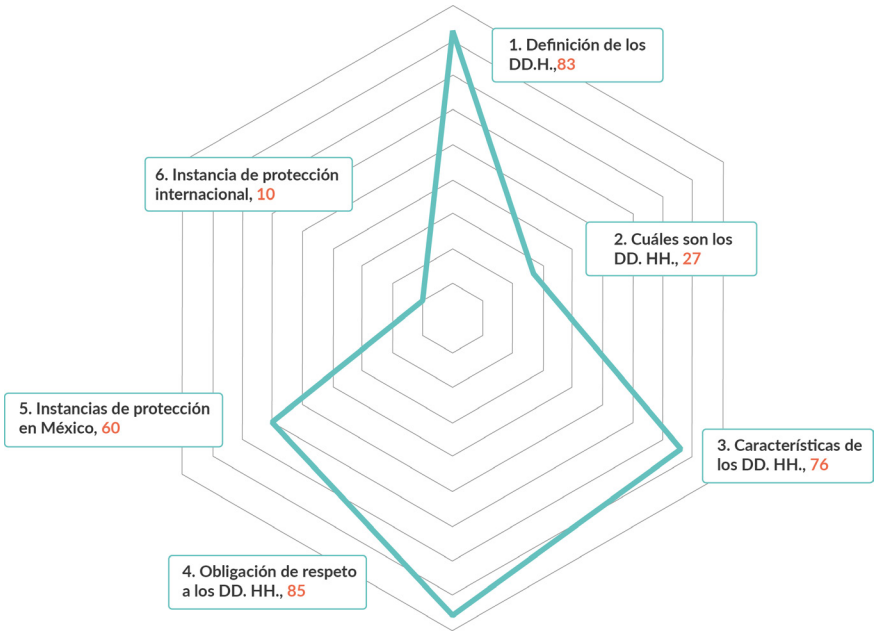
Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Las dimensiones 5 y 6 sobre conocimientos básicos en derechos humanos se relacionan directamente con las condiciones de posibilidad para la actuación frente a la vulneración de derechos. En primer lugar, porque al desconocer a dónde acudir a escala nacional o internacional, no se puede orientar a la población en general y a personas demandantes en concreto. En segundo lugar, el que sean municipios fronterizos exige aún más conocer los mecanismos internacionales de protección, así como sus procedimientos para poder orientar y canalizar —en su caso— a las poblaciones móviles que sufran de una violación a sus derechos humanos.

e. Integración sobre conocimientos básicos en DD. HH.

Una primera aproximación integrada sobre los conocimientos básicos de todo el personal municipal participante (n=1167) se realizó analizando cada una de las seis dimensiones del apartado anterior y dando cuenta del porcentaje de respuestas correctas a cada una de éstas *(Gráfica 13)*.

Gráfica 13
Conocimientos básicos en DD. HH, del personal municipal por dimensiones (%)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

El resultado permite identificar el déficit de conocimientos en la dimensión 2, cuáles son los derechos humanos definidos por generaciones —aunque puede ser abarcado en las intervenciones formativas desde la perspectiva deontológica— y en la dimensión 6, el conocimiento de las instancias de protección internacional de los derechos humanos. El desagregar los resultados por municipio *(Tabla 15)* permite identificar el déficit de conocimiento en cada dimensión, con lo cual se puede orientar la formulación de la estrategia de capacitación básica y focalizada para cada municipio.

Tabla 15
Personal participante por dimensión de conocimientos básicos en DD. HH. y municipio (%)

Dimensión/ Municipio	1. Definición de DD. HH.	2. Cuáles son los DD. HH.	3. Características de los DD. HH.	4. Obligación de respeto a los DD. HH.	5. Instancias de protección en México	6. Instancia de protección internacional
Amatenango de la Frontera	80	91	56	89	43	4
Benemérito de las Américas	91	16	85	91	64	3
Cacahoatán	80	25	75	80	54	0
Calakmul	84	19	69	86	48	4
Candelaria	66	23	82	84	56	6
Frontera Hidalgo	89	28	78	89	67	6
Maravilla Tenejapa	77	17	60	80	47	17
Las Margaritas	80	11	66	88	40	4
Marqués de Comillas	97	10	80	80	73	3
Metapa	90	16	63	90	90	0
Motozintla	82	17	79	79	48	6
Ocosingo	79	15	74	77	50	9
Palenque	81	16	81	79	56	19
Suchiate	75	33	71	100	50	4
Tapachula	95	75	94	91	98	27
Tuxtla Chico	70	9	70	85	64	3

Conocimiento alto Conocimiento medio Conocimiento bajo

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

f. Nivel de conocimientos básicos en derechos humanos

Para la integración de la información obtenida relacionada con las seis dimensiones de conocimientos básicos en derechos humanos, se procedió al cálculo de una nueva variable denominada "nivel de conocimientos básicos en derechos humanos". Esta variable resultó del promedio de las respuestas positivas a las seis dimensiones ya mencionadas. El cálculo se aplicó para cada persona participante y se desagregó por municipio. Posteriormente, se estableció la siguiente escala de valoración: de 0 a 30%: nivel de conocimientos "bajo"; de 31% a 75%: nivel de conocimientos "medio"; más de 75%: nivel de conocimientos "alto".
El resultado para todo el personal de los 16 municipios participantes señala que una de cada cinco personas cuenta con un nivel "alto" de conocimiento básico en derechos humanos, tres de cada cinco tienen un nivel "medio" y uno de cada cinco cuenta con un nivel "bajo" *(Tabla 16)*.

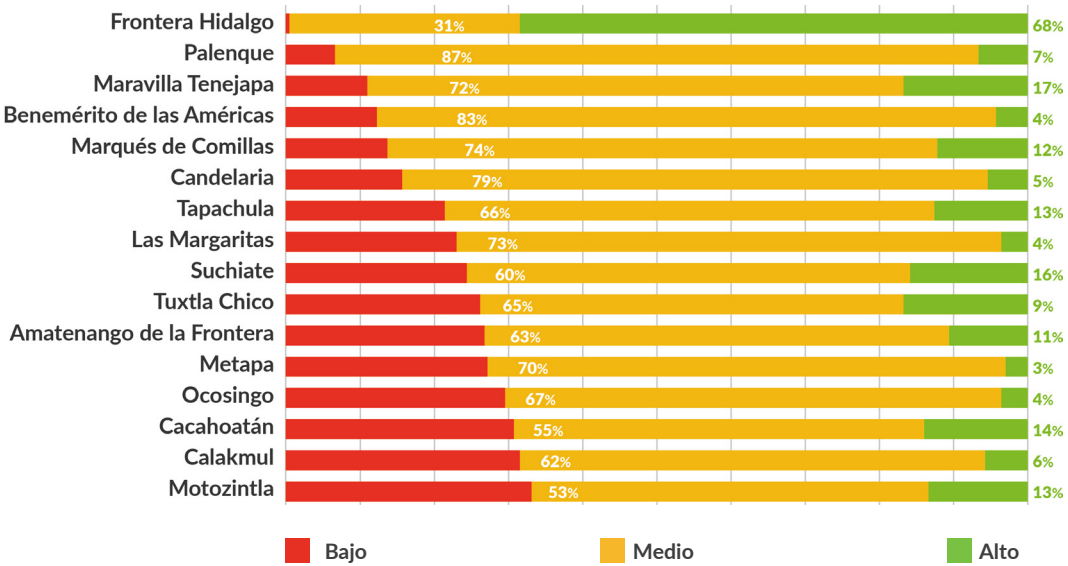
Tabla 16
Personal participante según nivel de conocimientos básicos en DD. HH. (%)

Nivel de conocimiento	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Bajo	245	21	21
Medio	691	59.2	80.2
Alto	231	19.8	100
Total	1167	100	100

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

El resultado desagregado por municipio muestra brechas importantes entre estos. El caso del municipio de Tapachula es sobresaliente por el hecho de tener 68% del personal con un nivel alto de conocimientos básicos en derechos humanos *(Gráfica 14)*.

Gráfica 14
Personal participante por municipio según nivel de conocimientos básicos en DD. HH. (%)



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Los datos de este estudio encontraron que, para los municipios en conjunto, 40% (n= 463 personas) del total del personal participante afirmó que ha recibido cursos sobre derechos humanos. De este total la mitad corresponde a los municipios de Tapachula (41%) y de Motozintla (11%). De esas 463 personas 209 (45%) cuentan con constancia de esa capacitación *(Tabla 17)*.

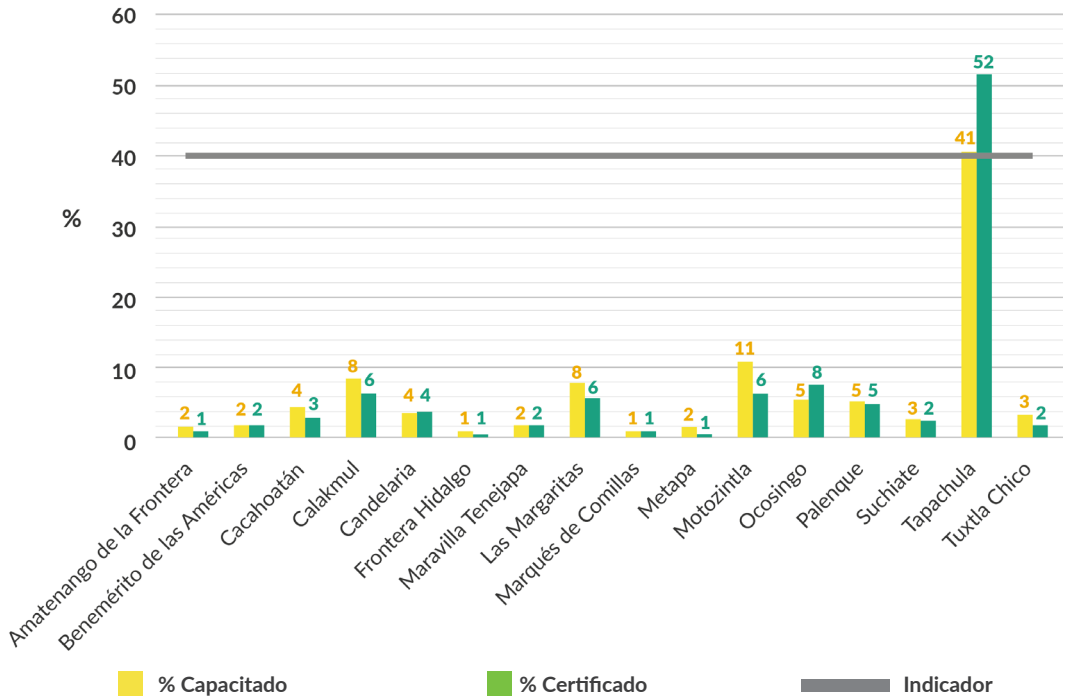
Tabla 17
Personal participante con formación en derechos humanos por municipio (%)

Municipio	Capacitado (n=463)	Certificado (n=209)
Amatenango de la Frontera	2	1
Benemérito de las Américas	2	2
Cacahoatán	4	3
Calakmul	8	6
Candelaria	4	4
Frontera Hidalgo	1	1
Maravilla Tenejapa	2	2
Las Margaritas	8	6
Marqués de Comillas	1	1
Metapa	2	1
Motozintla	11	6
Ocosingo	5	8
Palenque	5	5
Suchiate	3	2
Tapachula	41	52
Tuxtla Chico	3	2

Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

Al aplicar los datos a una propuesta de indicador para capital humano municipal en materia de derechos humanos con los parámetros: 1) el municipio no cuenta con recursos humanos para el tema de derechos humanos; 2) el municipio cuenta con los recursos humanos para el tema de derechos humanos, pero estos no cuentan con la capacitación necesaria en la materia; y 3) el municipio cuenta con los recursos humanos capacitados/acreditados en materia de derechos humanos, los resultados confirman que en todos los municipios hay personal con conocimientos y capacitación en materia de derechos humanos, pero las brechas son muy grandes entre municipios; que, con relación al porcentaje de personal capacitado, es muy baja la proporción que cuenta con constancia para acreditar esa capacitación, y que el municipio de Tapachula es el único que cumple satisfactoriamente con el indicador *(Gráfica 15)*.

Gráfica 15
Indicador de capital humano en materia de derechos humanos por municipio



Fuente: cálculos propios con base en la Encuesta sobre Detección de Necesidades de Capacitación en DD. HH. a Escala Municipal. ECOSUR, 2017.

El desagregar los resultados permitió identificar el déficit de conocimiento para cada dimensión y su expresión local, por lo tanto, se requiere la formulación de una estrategia de capacitación básica —para todo el personal— y focalizada —para cada municipio—. Para este, resultó muy pertinente definir la categoría "conocimientos básicos en derechos humanos" a partir de la propuesta de la CDNH (2012), lo que contribuyó a identificar tal déficit de conocimientos según dimensiones específicas, lo cual es orientativo para la intervención formativa posterior. Resaltan los hallazgos en la dimensión 2, *cuáles son los derechos humanos definidos por generaciones*, en la que una de cada tres personas identificó la respuesta correcta. Para el caso de la dimensión 6, referida al *conocimiento de las instancias de protección internacional de los derechos humanos*, una de cada diez personas respondió específicamente que es la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La dimensión 5 —*¿a qué instancias o dependencias de México se puede acudir cuando son violados los derechos humanos?*— y la dimensión 6 tienen un carácter aplicativo sobre conocimientos básicos en derechos humanos, y se relacionan directamente con las condiciones de posibilidad para la actuación frente a la vulneración de derechos. En primer lugar, porque al desconocer a dónde acudir a escala nacional o internacional, no se puede orientar a la población en general ni a personas demandantes en concreto. En segundo lugar, el que sean municipios fronterizos exige aún más conocer los mecanismos internacionales de protección, así como sus procedimientos para poder orientar y canalizar —en su caso— a las poblaciones móviles que sufran de una violación a sus derechos humanos.

Desde la perspectiva del PNUD, "La premisa detrás de la promoción del desarrollo de capacidades es que, si éstas son más adecuadas, o suficientes, conducen a mejor desempeño gubernamental y a resultados más satisfactorios." (PNUD, 2019:108). Sobre todo, referidas a las capacidades individuales del personal municipal, quienes serán los ejecutores del Proyecto Municipios Fronterizos de Derechos Humanos.

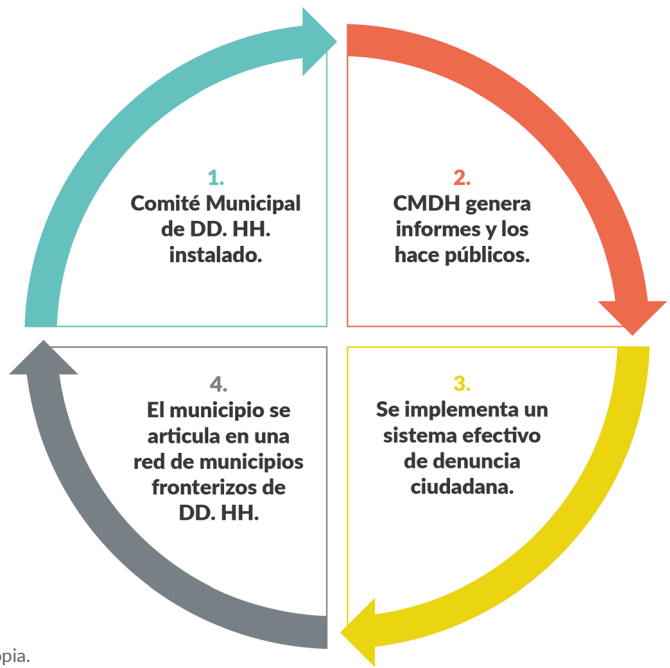
SOBRE LA ESTRUCTURA MUNICIPAL EN DD. HH.

Características

Para caracterizar una estructura municipal adecuada en donde existan condiciones de posibilidad para el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población que vive y transita en los municipios fronterizos, fue importante operativizar los cuatro componentes propuestos en "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos":

a) relacionados a la conformación de Comités Municipales de Derechos Humanos (CMDH),
b) la exposición de informes y difusión de resultados de ese comité,
c) el funcionamiento pleno de un sistema de denuncia ciudadana,
d) y por último el trabajo colaborativo de redes de municipios fronterizos en DD. HH. *(Figura 4)*.

Figura 4
Componentes de la estructura municipal en derechos humanos (EDH)



Fuente: elaboración propia.

Lograr transformar o crear estructuras municipales en DD. HH. será resultado de una convicción política que se conjunte con una demanda ciudadana que se traduzca en procesos de instrumentación de acciones concretas y documentadas a nivel municipal. Por tanto, cada uno de los cuatro componentes contiene por sí mismo una intencionalidad y organización que da cuenta de la existencia y cooperación entre los municipios, la ciudadanía y otros actores sociales que trabajan conjuntamente para la exigibilidad de los derechos a partir de leyes, reglamentos e instrumentos jurídicos de operación municipal con los cuales queden claras para todas las personas las obligaciones del Estado con quiénes son los titulares de los derechos humanos.

Los 16 municipios que han firmado la carta compromiso de municipios fronterizos de derechos humanos"[2] han dado el primer paso para trabajar en su fortalecimiento municipal, sin embargo, al momento en que se realizó el diagnostico no se encontró ninguna actividad que ofrezca elementos de su cumplimiento. Por tanto, la inexistencia de la conformación y funcionamiento de los CMDH nos arrojaría como consecuencia la falta de informes, sistemas de denuncia y redes municipales que den cuenta del trabajo de los comités. A pesar de lo anterior, se pudieron documentar los retos que implicarán trabajo para modificar la estructura municipal, la relevancia del tema y los compromisos para dar cumplimiento a plenitud de las tareas comprometidas en la carta compromiso de municipios fronterizos de derechos humanos a partir de tres momentos importantes: la definición normativa vigente, los resultados que ofrece el diagnóstico, y por último los retos que identifican algunos actores claves municipales entrevistados en este diagnóstico.

Los Comités Municipales de Derechos Humanos.

Tras la firma de la carta compromiso de municipios fronterizos de derechos humanos en sesiones de cabildo —en el año 2017—, la tarea inmediata debió ser la convocatoria para la conformación de los Comités Municipales de Derechos Humanos (CMDH). El reto inicia con dar una formalidad jurídica de creación de los CMDH a partir de las 16 actas de cabildo firmadas, y que el personal designado para su ejecución —enlaces—, y diversos actores municipales, conozcan de la existencia de este esfuerzo. Al momento del trabajo de campo (noviembre 2017), nueve enlaces municipales no conocían sobre el tema de DD. HH., no habían dado pasos para la conformación de los CMDH, ni lo consideraban como una tarea pendiente.

[2] La información actualizada sobre el estatus de los compromisos municipales en el tema, se puede consultar en la base de datos proporcionada por INAFED (disponible en <http://siglo.inafed.gob.mx/cfs/index2.php>) en la que aparecen las cartas compromiso firmadas y las actas de cabildo con las que se permita las constituciones de los CMDH.

A corto plazo, el trabajo que se deberá realizar implica que los enlaces y el personal municipal instauren mecanismos que les permita operar los CMDH. En ese sentido, los tres niveles de gobierno deberán formalizar acciones para dar mayor certeza operativa y jerárquica a dichos comités.

En términos generales, los informantes calificados integrados a la estructura municipal, reconocen que el ayuntamiento es la entidad donde se concentran las áreas y las acciones relacionadas con derechos humanos, ubicando el área jurídica como la instancia que por definición está encarga de la protección de estos derechos. Esta área jurídica, en muchos casos adscrita al DIF municipal, atiende a determinadas poblaciones en situación de vulnerabilidad que son identificadas como prioritarias. A continuación, se ilustra esta situación con lo expresado por las personas que se entrevistaron.

Entrevistador (E): Dentro de la estructura municipal ¿ustedes tienen algún área de derechos humanos?
Secretario Municipal (SM): Nosotros la trabajamos en conjunto con el DIF. La manejamos, la trabajamos en conjunto (Secretario municipal, Marqués de Comillas).

E: Hablando de la estructura municipal de aquí del ayuntamiento de Benemérito ¿qué área o qué personas están relacionadas con los temas de derechos humanos?
SM: El ayuntamiento integra una comisión de derechos humanos, en la cual participa la presidenta municipal, su servidor, secretario municipal, y dos regidores. Nos auxiliamos con el área jurídica para tener conocimiento o [para] auxiliar a las personas que así lo requieran o personas que necesitan que sus derechos sean… (Secretario municipal, Benemérito de las Américas).

E: ¿Qué área o persona está relacionada con el tema de derechos humanos en el municipio?
PM: Bueno, en cuanto al municipio estamos, como te digo, las tres áreas: DIF, Presidencia y Ministerio Publico (Procurador municipal Sistema DIF, Las Margaritas).

E: ¿Qué área o persona está relacionada con los temas de derechos humanos aquí, aparte del Sistema DIF?
PP: En el ayuntamiento está el jurídico, está el juez municipal, que son las dos áreas que cuentan con ese apoyo (Procuradora de Protección de los Derechos de NNA, Metapa).

Sin embargo, la mayoría de los municipios no cuenta con un área o dependencia específica relacionada con la atención, promoción y defensa de los derechos humanos. Hay casos excepcionales, como el municipio de Tapachula, que tiene una estructura municipal distinta a los demás municipios fronterizos, dado su tamaño e importancia como centro urbano en la frontera sur de México.

E: ¿Qué áreas o persona están relacionadas con el tema de derechos humanos dentro de la estructura municipal del ayuntamiento?
SM: La Jefatura de derechos humanos municipal [...].
E: ¿Y aparte de esta oficina, hay otras que están relacionadas con el tema de derechos humanos?
SM: La Secretaría de Equidad y Empoderamiento de la M, que es una secretaría con toda la infraestructura precisamente para apoyar en materia psicológica a las personas que en determinado momento fueron violentadas (Secretario municipal, Tapachula).

Respecto a los avances, la mayor parte de los informantes que, como ya se mencionó, tienen capacidad de acción u opinión sobre las acciones que el municipio ha desarrollado sobre el tema en años recientes, considera que sí se han realizado acciones que han permitido reducir las violaciones a los derechos humanos en su respectivo municipio. Estas acciones consisten en tareas de información mediante talleres y pláticas, básicamente impartidos al personal de distintas áreas del municipio por personas que regularmente proceden de instituciones de los gobiernos estatal y federal. En este sentido se reconoce explícitamente que estas acciones implementadas en el municipio son resultado de acciones gubernamentales. Por otra parte, también una parte de los informantes calificados reconoce que, a pesar de las acciones que se han realizado en el municipio con relación a los derechos humanos, no se ha producido un avance en la reducción de las violaciones de derechos. Hay, en ese sentido, una percepción generalizada sobre la necesidad que tienen las administraciones municipales de avanzar más en la promoción y defensa de los derechos humanos.

Se pueden identificar tanto percepciones positivas como negativas respecto a los avances en la reducción de las violaciones de derechos humanos. Por un lado, hay percepciones positivas, por lo que se considera que sí hay resultados de esos avances.

E: Maestra, desde su punto de vista, ¿cree que se han realizado algunos progresos para reducir la vulneración en los derechos humanos en Maravilla Tenejapa?
PDIF: Creo que ha habido acciones que nos han permitido de algún modo, primero concientizar; yo creo que una acción muy importante es la concientización (Procuradora del DIF Municipal, Maravilla Tenejapa).

E: ¿Se han realizado algunos progresos para reducir las violaciones de derechos humanos en este municipio?
DAJ: Sí, definitivamente. En ese aspecto sí hemos trabajado el derecho humano, que es trabajarlo mediante una instancia social, sí. Hablamos de un DIF municipal que se dedica a esa actividad primordialmente; existe una Procuraduría de la Defensa del Menor; existen acciones directas a la vulnerabilidad a los ancianos. Áreas competentes que se dedican a cuidar esos derechos humanos, quizá no enfocado en un derecho humano, pero sí a garantizarle el bienestar de cada uno de ellos, escucharlos, darles la atención. Pero sí existe la asistencia social por parte del municipio, a través de las dependencias que existen dentro del ayuntamiento (Director de Asuntos Jurídicos, Cacahoatán).

En contraste, otros informantes perciben que no ha habido avances, o que son insuficientes, a pesar de los esfuerzos que pudieron haberse aplicado en su municipio:

E: ¿Se han realizado algunos progresos para la reducción de las violaciones de los derechos humanos en este municipio?
SM: La verdad, creo que no, no. Yo así lo percibo, porque, bueno, sí hay esfuerzos del gobierno; sí, sí hay, te voy a decir por qué. Hay esfuerzos del gobierno en crear instituciones o dependencias como SIPINNA, como lo de la alerta por género de la violencia contra la mujer; sí, sí hay, sí se han hecho. Vinieron hace poco a hacer cursos, capacitaciones, talleres, pues creo. Pero, hace falta más. Es poco lo que se está haciendo, es poco (Secretario municipal, Candelaria).

E: ¿Aquí en el municipio se han realizado algunos progresos para reducir las violaciones de los derechos humanos?
PP: No, que yo sepa no.
E: ¿Ninguna campaña o algo?
PP: ¿Que venga Derechos Humanos acá?
E: No, que aquí en su municipio implementen un programa o una campaña…
PP: Específicamente de derechos humanos no; pero sí se han dado sesiones de terapias psicológicas en todas las escuelas, para que los padres sepan de los derechos de los niños y sepan dónde acudir, cuál es la mecánica, cómo se trabaja en la situación de un delito. Hablamos sobre la explotación laboral infantil y sobre la explotación sexual infantil, así también se habla de los problemas intrafamiliares, que eso se ha trabajado con sesiones, y del buen trato también; inclusive este mes fue de trabajo en ese tipo de delitos (Procuradora de Protección de los Derechos de NNA, Metapa).

Respecto a los principales promotores de las acciones para reducir las violaciones a los derechos humanos en los municipios fronterizos, los informantes calificados miembros de los CMDH o cercanos a estos identifican que son las labores gubernamentales, provenientes de fuera de su municipio, las que generan estas acciones. Este tipo de actividades se concentran en cursos y talleres de capacitación que, en muchas ocasiones, se dirigen al personal encargado de la seguridad pública y de protección civil. También, se puede apreciar que hay influencia de determinadas acciones emprendidas por grupos religiosos o iglesias que promueven el respeto a los derechos humanos:

SM: Damos talleres aquí. Se imparten talleres, también aquí, principalmente a la mujer, el derecho y el respeto a la mujer, no a la violencia, el empoderamiento de la mujer. Respeto y vida digna para los niños y los ancianos también se promueven aquí en el municipio. Aquí hemos hecho esos talleres, incluso ayer [...] referente a eso se invitaron mujeres. A eso vino gente de Palenque, vino personal de Palenque precisamente a tocar esos temas, y aquí estuvimos. Lo hemos hecho, lo hemos hecho [...].
E: ¿También con CDI [Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas]?
SM: Ahí estamos.[...].

E: Bueno, al respecto, ya veo que principalmente son instituciones gubernamentales que apoyan en la cuestión de derechos humanos, género y violencia; entonces, es una parte institucional gubernamental, pero, en cuanto a organizaciones de la sociedad civil que participen en derechos humanos aquí en el municipio, ¿usted tiene conocimiento? ¿Me podría mencionar algunas?
SM: Como municipio nosotros somos municipio de reciente creación; tenemos 18 años; iniciamos en el 99, cuando precisamente se sentaron las bases. Ahí vamos caminando, poco a poco, pero siempre con el objetivo de ir para delante ¿verdad? [...] también hay organizaciones como [...] la Iglesia católica [que] también me toca ver a mí que habla mucho de derechos humanos, del respeto a la gente, ¿verdad?; veo que sí se hacen sus talleres; también ellos en su momento platican. Veo que la Iglesia, a lo menos puedo hablar de aquí de la de Marqués de Comillas, que se encuentra aquí en la cabecera municipal, veo que vienen jóvenes, platico yo con ellos y vienen orientando a la gente también, precisamente, y les hablan a los niños, juegan con los niños, platican con los niños; a las madres también les hablan mucho, a los hombres también (Secretario municipal, Marqués de Comillas).

Por otra parte, en opinión de los informantes calificados del CMDH o cercanos a éste, las principales acciones que se realizan en los municipios se circunscriben a pláticas o talleres de carácter informativo, encaminadas a poblaciones escolares o empleados de seguridad pública.

E: Y, ¿se han realizado algunos procesos o algún tipo de actuación en materia de derechos humanos para reducir la violencia?
PDIF: Sí, de hecho, a través del ayuntamiento se han realizado platicas, platicas. También [...] Prevención del Delito, que también trabaja en coordinación con Presidencia. Esta área de Prevención del Delito lleva a cabo pláticas en las comunidades con agentes municipales, comisariados ejidales, con servidores públicos. Creo que ellos tienen un área donde [...] dan a conocer sobre los derechos humanos (Procurador del DIF Municipal, Las Margaritas).

E: ¿Y eso lo hacen a través de campañas?
PDIF: Sí, de campañas, talleres, de pláticas. Hace algunos meses, me parece muy importante decirlo, porque creo que a partir de ahí encontramos muchas situaciones como el tema de los registros de niños nacidos en México, pero que son hijos de padres guatemaltecos, que nacen ahí...
(Procuradora del DIF Municipal, Maravilla Tenejapa).

E: ¿Dentro del municipio han hecho unas campañas, talleres, charlas, para reducir las violaciones de los derechos humanos?
SM: Mucho ha trabajado la policía municipal, vialidad y protección municipal. Esas tres corporaciones trabajan mucho y están conscientes de los cursos que han dado con respecto a los derechos humanos; hay campañas que se han realizado mediante la coordinación de Prevención del Delito; se ha hecho mucha difusión en las escuelas, precisamente para la tolerancia, la equidad de género y la omisión de algunos delitos (Secretario municipal, Tuxtla Chico).

La información pública

A la creación de los CMDH, los municipios tendrán el soporte jurídico y el mecanismo colegiado para difundir los resultados de su trabajo. Lo anterior tiene su fundamento en el cumplimiento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La ley mencionada establece procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos.

Atendiendo en particular al artículo 4, se establece que el derecho humano de acceso a la información comprende

> [...] solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información, con lo cual se promueve, fomenta y difunde la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, mediante el establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, difundida en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región (Numeral VII del artículo 2 de la respectiva ley).

Una vez instalados los CMDH, el reto al que se enfrentarán los municipios es el relacionado con la forma en que operativizaran la tarea de informar sobre los resultados de sus acciones, su difusión vía web y la traducción en lenguas originarias. Durante el trabajo de campo, se documentó que sólo catorce de los 16 municipios cuentan con sitios web y personal capacitado para la actualización de la información en espacios de internet. Además, la mitad de los municipios cuenta con espacios para que la población acceda de manera gratuita a un equipo de cómputo en las propias instalaciones municipales.

Otro dato relevante es que solamente cinco de los 16 municipios cuenta con un intérprete y ningún municipio publica información en lenguas indígenas. Por tanto, los trabajos que se deberán emprender en el tema de rendición cuentas y transparencia en los próximos meses consistirán en mejorar la infraestructura de internet, apoyándose en el programa federal *México Conectado*. Para el caso del fortalecimiento del área de traducción e interpretación en lenguas indígenas en aquellos municipios en donde sea requerida, se sugiere consultar a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Los sistemas de denuncia

Formular e instalar un sistema municipal efectivo de denuncia ciudadana de violaciones a los derechos humanos tiene su fundamento legal en el Sistema de Quejas y Denuncias que regula la Dirección de Quejas y Denuncias de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Responsabilidades del Gobierno Federal, con fundamento en los artículos 6, inciso A, fracción II, y 16 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La Secretaría de la Función Pública es la encargada de dar seguimiento a lineamientos para la atención, investigación y conclusión de quejas y denuncias.

En importante decir que el trabajo municipal en materia de derechos humanos no inicia de cero. Durante el diagnóstico se documentaron algunos esfuerzos —aislados y coyunturales— que surgen a partir de la crisis de seguridad humana en la frontera sur de México. En los estados de Chiapas y Campeche, se llevan a la práctica algunos mecanismos que podría ofrecer experiencias interesantes o posibilidades de mejoras en los sistemas de denuncia ciudadana.

El ejemplo más sólido es la "Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres"[3] (AVGM), la cual es un mecanismo de protección cuyo objetivo es garantizar la seguridad de mujeres y niñas, el cese de la violencia en su contra y/o eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos. La AVGM es reconocida como un mecanismo estatal relacionado a los sistemas de alerta de género. El mecanismo de protección funciona a partir de denuncias presentadas por organismos de derechos humanos, nacionales o internacionales, y por organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas. La AVGM está sustentada en la ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y sustentados en los siguientes instrumentos:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
2. Declaración Universal de los Derechos Humanos;
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
4. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW);
5. Convención Americana sobre Derechos Humanos;
6. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém do Pará);
7. Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia;

[3] Disponible en <https://www.gob.mx/conavim/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres>

8. Ley General de Víctimas;
9. Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para los Estados de Chiapas y Campeche; y
10. Reglamento de la Ley General de Acceso.

En estadísticas de 2017[4], se reporta la activación de la AVGM en dos de los 16 municipios fronterizos: Tapachula, Chiapas, con 78 casos; y Candelaria, Campeche, con cuatro casos. Por tanto, una actividad a emprender es desarrollar y potencializar el conocimiento y uso de los mecanismos de protección y denuncia ciudadanas existentes, mediante los cuales se contabilicen denuncias registradas, así como denuncias canalizadas y atendidas en los municipios, siendo éste uno de los primeros pasos hacia la creación de un sistema efectivo de denuncia.
Desde la perspectiva de los actores de la administración municipal, un ejemplo tangible es el relacionado con la violencia de género en contra de las mujeres, en donde el personal municipal logra identificar rutas, organismos y dependencia que atiende estos casos.

> […] aquí hay una Comisión Nacional de Derechos Humanos; en este caso aquí tenemos una Comisión Municipal de Derechos Humanos; si estamos hablando de una desigualdad, tenemos una secretaría que se llama Equidad de Género en donde las mujeres tienen un despacho para poder ser atendidas (Instituto para el Desarrollo de las Etnias Municipal, Municipio de Tapachula, Chiapas).

Aunque los procedimientos de denuncia son aún confusos para algunos ciudadanos, es importante que no lo sean para los funcionarios municipales. Del conocimiento certero depende una atención rápida y expedita. En la actualidad los procesos de denuncias corren, por lo general, por cuenta de la víctima y la atención sólo es efectiva en las capitales de los estados.

> […] me voy a referir al municipio de Calakmul y sobre la existencia de una persona que sea designada, no por la autoridad municipal, posiblemente por el Estado. Que sea encargado de escuchar y tratar de solucionar esos problemas que hay, porque sí hay […]; nosotros como funcionarios estamos acá y escuchamos algún comentario, pero no hay una institución encargada que diga: "No, pues vamos a acudir a derechos humanos para que seamos escuchados de las arbitrariedades que nos están cometiendo". Entonces las personas tienen que viajar a Campeche, llegan a Campeche, sí los escuchan y regresan nuevamente (Dirección Jurídica, Municipio Calakmul, Campeche).

[4] Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/226150/Informe_AVGM_Campeche.pdf>

Se destaca que los municipios con más recursos económicos e infraestructura cuentan con mecanismos de denuncia mejor desarrollados. El caso del municipio de Tapachula ofrece una estrategia mejor planteada, en donde las comisiones federales y estatales se relacionan con las secretarías y jefaturas municipales. Podemos entonces observar la claridad con la que personal del municipio tiene una mejor idea de qué y quiénes atienden casos de violaciones a los derechos humanos.

> [...] existe como la Comisión Nacional, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos, aquí en el municipio tenemos nosotros creada una Secretaría de Equidad y Empoderamiento de la mujer es donde podríamos nosotros en determinado momento decir que se atienden todas esas situaciones en la cual se pueden apoyar a las mujeres que han sido vulneradas, además de eso que en la Secretaría General del Ayuntamiento existe una jefatura que es la Jefatura de Derechos Humanos, la de derechos humanos municipal y es precisamente la que se encarga de coadyuvar con las demás dependencias como la Comisión Nacional, como la Comisión Estatal de Derechos Humanos precisamente en todos los temas que tengan que ver con la violación de derechos humanos. (Secretaria general del ayuntamiento, Municipio de Tapachula, Chiapas).

Otros funcionarios municipales consideran que el DIF es la instancia más reconocida para la tarea de la defensa de los temas relacionados con la infancia y la familia. Existen otras áreas de denuncia, seguimiento y protección como son las procuradurías, los ministerios públicos y juzgados municipales en donde se reportan casos de abandono de adultos y maltrato intrafamiliar. Sin embargo, se expresa la preocupación de no contar con áreas específicas en el tema de DD. HH. en los municipios, como se presenta en el siguiente relato.

> [...] nosotros vemos que casi a diario existe abandono de adultos mayores por parte de familiares, hijos o lo que sea, y ¿nosotros qué es lo que tenemos que hacer como Procuraduría? Es darle protección, hacer una denuncia por abandono de persona de tercera edad o en su defecto a menores que son maltratados. Tenemos que tomar carta en el asunto de representar si el niño o la niña no tiene ningún familiar, la Procuraduría tiene que hacer la coadyuvancia en su representación.
> [...] Nosotros no tenemos un área específica en cuestiones de derechos humanos, más que la Procuraduría es la que se encarga de darle seguimiento en la protección, en este caso, de sus derechos de los niños (Dirección de Policía, municipio de Las Margaritas, Chiapas).

Por tanto, los casos de atención a las violaciones de los derechos humanos de la infancia es un tema pendiente en su atención, pero recurrente como una preocupación en las personas entrevistadas, quienes, además, tienen claras las rutas que estos casos siguen; sin embargo, puede ser otra causa de violación el que no sean atendidos de forma expedita y no sean claros para la ciudadanía.

> Está el Ministerio Público, cuando el menor está sufriendo violencia, hay ocasiones que llega la persona y pone su denuncia; puede llegar al Ministerio Público y en última instancia si es un ejido ahí está su agente municipal; su agente municipal tiene la obligación de acudir a una dependencia, la Procuraduría, la Fiscalía o la dependencia que en su momento esté en sus funciones en el municipio o el Juzgado Municipal que no está enfocado en los derechos de los menores, pero sí puede contribuir a que el menor se oriente.
> De autoridades dentro del municipio está el Juzgado Municipal, Procuraduría y estamos hablando de Ministerio Público, ya en otra instancia también Seguridad Publica lo toma, es parte de canalizarlo, porque me ha tocado que a veces hay un menor que está en total abandono; ellos entran en esa coordinación, podríamos mencionar cuatro autoridades dentro del municipio (DIF, municipio de Cacahoatán, Chiapas).

En el caso de los municipios de reciente creación, estos reportan serias dificultades para identificar y solicitar apoyo institucional de la federación. La preocupación gira en torno a la falta de "empatía" entre las víctimas y las instituciones que atienden a los ciudadanos, que se traduce en una limitada sensibilidad en todo el proceso de denuncia, costos económicos y tiempo que los ciudadanos deben invertir para ser atendidos.

> [...] el municipio de Maravilla Tenejapa es muy joven, sí, es muy joven, pero sí se dan casos, sí se dan casos en los que se necesita mucho el apoyo de las instituciones, de las personas que están allá en las instituciones. Hay este, casos en que personas que aparte están solas, se sienten solas, entonces como que no hay esta, a veces, esa empatía entre instituciones y persona víctima. Por ejemplo nosotros acá tenemos una dificultad, ahora sí que no debería de ser, tenemos casos en que hay que actuar rápido, tenemos que llevarlo al Ministerio de Margaritas, porque allá nos corresponde, entonces hemos platicado con la Procuradora que nos gustaría tener como una pequeña oficinita de clínica, para que no hubiera tanto que hacer el movimiento; eso a veces que es como una barrera que tiene que las víctimas ya no quieran hacer una denuncia, porque implica ir hasta Margaritas, sabemos que no es un proceso de que voy a ir una vez y ya quedó; implica mucho pues, que dicen las víctimas; ya no pues, ya no debemos siquiera abonar, implica un desgaste económico, implican citas,

implica papel, implican estudios, así es ¿no? A diferencia que, si hubiera como, no sé, una instancia local, tal vez por unos dos días a la semana ¿no? Pero también eso opinan igual muchas señoras que nos dicen como que la ley está muy lejos porque es hasta Margaritas, tenemos que pasar por Comitán, Trinitaria, Comitán para llegar a Margaritas. Entonces, éste, yo creo que también eso es como muy importante que se vaya que sí es una barrera muchas veces para que podamos también nosotros ponerle atención porque hay muchos otros asuntos, porque a la hora de dar una orientación decir cuál es el proceso, pero si en el caso es un psiquiatra, sí implica pues yo creo que ustedes por experiencia en el viaje (Instancia de la Mujer, municipio Maravilla Tenejapa).

La relación que algunos municipios tienen con las comisiones estatales y las denuncias ciudadanas se reconoce como funcional, en tanto exista un acompañamiento del personal municipal, a pesar de que no se reconozcan áreas municipales adecuadas o institucionalizadas para realizar el trabajo de seguimiento a la denuncia. Sin duda éste es el principal reto y oportunidad en el desarrollo de la estructura municipal en derechos humanos.

A través de quejas, a través de denuncias, de llamadas anónimas, existe también un número telefónico gratuito; si no me equivoco tenemos el 089, tenemos el 066, el 911, que, a través de estas líneas telefónicas, también tenemos el derecho de hacer las denuncias o si no de manera personal ir a estas instancias y hacerla de manera personal, como nosotros queramos.
En el ámbito municipal, en la administración pública municipal, desgraciadamente no tenemos esto; a este problema, esta violación a los derechos humanos, lo que hacemos es dar atención ciudadana en el municipio que alguna persona se acerca mencionando de que sus derechos han sido violados, nosotros lo canalizamos a las oficinas de derechos humanos, que son unas oficinas que se encuentran a dos cuadras de la Presidencia Municipal y por lo tanto cuando las personas llegan canalizamos, inmediatamente hacemos el acompañamiento, pero que nosotros tengamos un área específica en la atención en a este problema no lo tenemos, en el ámbito estatal, tenemos la subsecretaria de gobierno quien es quien atiende los conflictos sociales entre los de los grupos sociales, pero considero que necesitan también un poco de capacitación; algunos talleres en relación a derechos humanos para poderlos aplicar en esta mediación que ellos realicen (Jurídico, municipio de Ocosingo, Chiapas).

La red de municipios fronterizos de DD. HH.

Contar y consolidar una red de municipios fronterizos de DD. HH. implica un ejercicio de articulación deseable para el aprendizaje horizontal y el intercambio de información y experiencias para el cumplimento de los derechos humanos y la gobernabilidad efectiva de la región fronteriza de México. La necesidad de formar redes permite articular acciones y aprovechar mejor los recursos existentes —información, materiales y humanos—. Las redes deben conformarse tanto en sentido horizontal como en una reciprocidad entre polos verticales —Estado-sociedad y sociedad-Estado—. Una efectiva promoción y protección de los derechos humanos debe promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Un caso exitoso, y que puede ser referente impulsar la red de municipios fronterizos de DD. HH., lo representa la "Red Municipal para el combate a la Violencia Comunitaria hacia las Mujeres" en el estado de Puebla. Parte de reconocer que la violencia comunitaria en los municipios es un fenómeno complejo, de componentes individuales, sociales y ambientales en un contexto histórico determinado. Para los estados de Chiapas y Campeche, la información contenida en sus portales web reporta la existencia de algunas redes en operación. En el caso de Chiapas existen:

- Red Chiapaneca de Municipios por la Salud, participan quince Redes Regionales del estado;
- Red Estatal de Incubadoras de Empresas, a través de las Secretarías de Economía Estatal y Federal, y la Secretaría de Juventud, Recreación y Deporte (SJRyD);
- Red Estatal de Talleres Artísticos y Culturales, a través del Consejo Estatal para las Culturas y las Artes de Chiapas;
- Sistema Estatal de Protección Civil, a través de los Comités de Prevención y Participación Ciudadana en el Programa Preventivo de Protección.

En el caso de Campeche, sin ser redes formalmente constituidas, existen:

- La estrategia "Atajos" por las niñas, niños y adolescentes del estado de Campeche, con el secretario ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA) y
- Consejo Estatal de Protección Civil.

Pocas son las evidencias de la existencia de algunas redes municipales que promuevan canales de comunicación institucional claros y expeditos entre sectores gubernamentales, sociedad civil, académica y organismos internacionales. Una oportunidad será la de mejorar algunos procesos, darles seguimiento, y crear

canales de comunicación interinstitucional en los diferentes órdenes de gobierno. Un ejemplo de esto se puede encontrar en el tema de prevención del delito mediante la capacitación, asesoría y denuncia de las áreas de atención municipal.

En nuestra institución tenemos un área como Prevención del Delito; es el que se encarga de hablar con algunas instituciones, con unas dependencias, también es el caso que habla con menores; van a cursos pláticas donde los concientizan qué derechos tienen. En el caso de los menores, hay un área de empoderamiento de la mujer que defiende esos derechos y está pendientes de unos incidentes que las mujeres hayan tenido y en su caso darles asesoría y acompañamiento a las instituciones encargadas para dar la denuncia (Comandancia de Policía, municipio de Cacahoatán, Chiapas).

La red municipal podrá fomentar la relación más clara entre las autoridades municipales y comisiones estatales y federales, ya que no en todos los casos se cuenta con una relación fluida y eficaz.

A la CNDH, por lo regular, la autoridad no le da la prioridad o no te da atención de acuerdo con tu petición, pero pues para eso existen los derechos humanos, para ir a la CNDH y presentar tu queja, pero esa autoridad no te pregunta nada (Procuradora de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, municipio de Metapa, Chiapas).

Por último, para algunos funcionarios queda claro que la creación de la red municipal beneficiará los procesos de apoyo y seguimiento sistematizado en los casos de violaciones a los derechos humanos y evitará que no desaparezcan los casos y su seguimiento con los cambios de administración municipal.

Sí, tenemos que dar un seguimiento, y es así de dar un seguimiento y eso sí, durante los tres años, por ejemplo, lo que sí es que a veces ciertas cosas que dejamos es de que nosotros ya dejamos un archivo histórico de donde hemos dejado todos los niños; dónde están, cuántos años tienen, porque, eso sí, lo tenemos que entregar a la nueva administración, porque a veces recibimos administraciones y no nos dejan nada, entonces no es un animalito lo que se está hablando, es un ser humano, nosotros pagábamos albergues, pagábamos

el que hay que llevarlo a la escuela, de que tiene que estar bien, entonces tenemos diferentes áreas que tiene que ver eso; también tenemos escolares y guarderías infantiles.
No, como tal una asociación civil no hay. Sí hay, pero son más con fines de lucro, pero como tal una asociación no. Existe una asociación civil que se llama Radiotón que igual dan apoyo monetario a personas aquí [que] tienen alguna discapacidad, que sí conocemos que a eso se dedican; en el año hacen un evento en diciembre y a lo largo del año; es la única que conocemos (DIF, municipio de Ocosingo, Chiapas).

Las redes municipales coadyuvarían al acompañamiento, registro y seguimiento de personas en albergues, escuelas, guarderías, hospitales y todo espacio de la administración pública relacionado con la protección de las personas.

SOBRE EL CAPITAL SOCIAL MUNICIPAL

Las distintas definiciones de capital social coinciden en señalar, de manera acotada, que se trata del conjunto de redes sociales y normas de reciprocidad que permiten la acción colectiva. Algunos autores sobre la gobernanza y el desarrollo municipal hacen una revisión de los principales planteamientos de Putnam, Coleman, Fukuyama y Bourdieu, entre otros autores, sobre este concepto, para señalar de manera un poco más amplia que este tipo de capital

> [...] supone una red social compuesta por relaciones interpersonales e intergrupales que se forman dentro de la sociedad, relaciones que se basan principalmente en valores [normas] socioculturales de confianza, de reciprocidad, de cooperación, de solidaridad y de honestidad, lo cual permite resolver con menos dificultades los problemas de interés colectivo (Sánchez, 2007:36).

Según Alburquerque y Dini (2008), la idea central de la teoría del capital social es que las redes sociales tienen importancia, crean valor individual y colectivo y que se puede "invertir" en éstas para fortalecerlas.

En la formación de capital social, la cooperación entre actores públicos y privados y la manera como dicho proceso se lleva a cabo vincula este tipo de capital con la gobernanza, la cual debe ser entendida como

> [...] los patrones y estructuras mediante las cuales los actores sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones conjuntas. Estas estructuras o reglas de juego condicionan la participación e interacción de los diferentes actores, cuyas capacidades ya no se basan exclusivamente en los recursos de poder disponibles, sino en la capacidad para concertar actuaciones conjuntas (Dabroy, 2014:6).

De acuerdo con Mayntz (2001, citado por Alburquerque y Dini, 2007) este concepto de gobernanza hace referencia a una nueva forma de gobernar más cooperativa, en la que distintos actores, públicos y privados, y las instituciones participan y colaboran en el diseño, formulación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Las organizaciones de la sociedad civil en Chiapas y Campeche

En el Sistema de Información del Registro Federal de las OSC (SIRFOSC) se encuentran registradas 476 organizaciones de los estados de Chiapas y Campeche que cuentan con la CLUNI y que, entre sus actividades, "apoyan en la defensa y promoción de los derechos humanos" (Actividad 9). Según esta fuente, en Chiapas hay 436 OSC y en Campeche 40.[5]

Se presenta una alta concentración de estas OSC en los municipios de cada una de estas entidades que albergan a las capitales de cada estado y a las ciudades de mayor tamaño. En Chiapas, en el municipio de Tuxtla Gutiérrez se concentran 134 organizaciones, que representan 31% de estas organizaciones en la entidad; en San Cristóbal de Las Casas hay 78, de tal forma que en estos dos municipios se concentra la mitad (49%) de todas las organizaciones que defienden y promueven los derechos humanos en el estado de Chiapas. Algo similar sucede en el estado de Campeche, aunque los montos son menores dado el tamaño de la población de esta entidad. En todo el estado de Campeche hay 40 OSC que defienden y promueven los derechos humanos, de las cuales 28 están ubicadas en el municipio de Campeche, que representan 70% de todas las OSC dedicadas a derechos humanos *(ver Tabla 18)*.

En los dieciséis municipios fronterizos que firmaron la carta compromiso, según los datos del SIRFOSC, también se observa una distribución asociada al tamaño de las ciudades y municipios. En trece de estos municipios fronterizos hay un total de 66 OSC que apoyan la defensa y promueven los derechos humanos —Actividad 9 de acuerdo con la Clasificación de Actividades del SIRFOSC—, 64 en los municipios de Chiapas y dos en los de Campeche. En Tapachula (21 OSC), Ocosingo (trece OSC) y Las Margaritas (trece OSC) se concentra 71% de este total de OSC que están registradas en la fuente que se menciona. Le siguen con menor número Motozintla (seis OSC), Palenque (tres OSC), Maravilla Tenejapa (dos OSC) y Metapa (dos OSC). En Amatenango de la Frontera, Cacahoatán, Tuxtla Chico, Calakmul y Candelaria, se registra una OSC por municipio. En Benemérito de las Américas, Frontera Hidalgo y Marqués de Comillas, no aparecen registradas OSC dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos.

[5] Base electrónica disponible en <www.corresponsabilidad.gob.mx, consultado el 9 feb 2018>

Tabla 18
Chiapas y Campeche. Número de OSC de derechos humanos por municipio, 2018

Municipio	Cantidad	Porcentaje	Porcentaje acumulado
CHIAPAS	***436***	***100.0***	
Tuxtla Gutiérrez	134	30.7	30.7
San Cristóbal de Las Casas	78	17.9	48.6
Comitán de Domínguez	27	6.2	54.8
Tapachula	21	4.8	59.6
La Trinitaria	15	3.4	63.1
Cintalapa	14	3.2	66.3
Las Margaritas	13	3.0	69.3
Ocosingo	13	3.0	72.2
Otros	121	27.8	100.0
CAMPECHE	***40***	***100.0***	
Campeche	28	70.0	70.0
Carmen	3	7.5	77.5
Hopelchén	3	7.5	85.0
Calkiní	2	5.0	90.0
Calakmul	1	2.5	92.5
Candelaria	1	2.5	95.0
Champotón	1	2.5	97.5
Escárcega	1	2.5	100.0

Fuente: cálculos propios con base en datos del SIRFOSC.

Como ya se mencionó, el SIRFOSC registra hasta 19 actividades[6] que pueden realizar las OSC. De las 476 OSC con actividad en derechos humanos en los estados de Chiapas y Campeche, casi su totalidad realiza otra actividad. Aquí se destaca una parte de esta participación: 298 (63%) de estas OSC además se dedican a la Actividad 5: "Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas", 277 (59%) a la Actividad 6: "Promoción de la equidad de género", 220 (47%) también se dedican a la Actividad 12: "Aprovechamiento de los recursos naturales, protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales", 220 (47%) a la Actividad 13: "Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico", 188 (40%) también a la Actividad 18: "Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural" y 181 (38%) también a la Actividad 1: "Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud".

En el caso específico de las 66 OSC que apoyan en la defensa y promoción de los derechos humanos en trece de los 16 municipios fronterizos que firmaron la carta compromiso, también se identifica que la mayoría realiza otra actividad; sólo por mencionar parte de esta participación: 48 (73%) realizan la Actividad 5: "Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas", 42 (64%) la Actividad 6: "Promoción de la equidad de género", 39 (59%) realizan tareas de la Actividad 12: "Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico,

---

[6] De acuerdo con el Registro Federal de las OSC, la clasificación de actividades es la siguiente:
1. Asistencia Social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
2. Apoyo a la alimentación popular.
3. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
4. Asistencia jurídica.
5. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
6. Promoción de la equidad de género.
7. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.
8. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural.
9. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
10. Promoción del deporte.
11. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
12. Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.
13. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
14. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
15. Participación en acciones de protección civil.
16. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley.
17. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.
18. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.
19. Las que determinen otras leyes.

así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales", 25 (38%) también se dedican a la Actividad 11: "Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias", 23 (35%) a la Actividad 13: "Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico" y 23 (35%) a la Actividad 1: "Asistencia social, conforme a los establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de salud".

Lo que se puede derivar, entonces, de la fuente revisada es que la mayor parte de las organizaciones que apoyan la defensa y promoción de los derechos humanos en los estados de Chiapas y Campeche, así como en los trece de los 16 municipios fronterizos, también realizan otras actividades similares. En particular destacan las actividades 5, 6 y 12, es decir, las relacionadas con el apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas, la promoción de la equidad de género y el apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales, respectivamente. Desde luego que también tienen importancia las demás actividades, pero, en una primera aproximación, se deduce que las principales tareas que desarrollan las OSC de derechos humanos vinculan estrechamente cuatro dimensiones: los derechos humanos, la pertenencia indígena, la equidad de género y los recursos ambientales.

Las organizaciones de la sociedad civil *in situ* en los municipios fronterizos

En la recopilación de información en campo en los municipios fronterizos se estableció contacto con trece organizaciones de distintas características. La identificación de estas organizaciones se hizo mediante los enlaces municipales e informantes calificados del personal de los municipios, de tal forma que, desde el punto de vista de la administración municipal, éstas son las OSC vinculadas a la promoción y defensa de los derechos humanos. La heterogeneidad de las OSC en cuanto a su misión, objetivos, visión y la población que atienden, es muy diversa. El personal de algunos municipios considera, por ejemplo, que las organizaciones de productores agrícolas o de *tricicleros* —transportistas en triciclos— que defienden los derechos económicos o sindicales de sus agremiados, son organizaciones de derechos humanos, razón por la cual son reconocidas bajo este rubro (comunicación personal con el enlace municipal en Frontera Hidalgo, 4 de diciembre de 2017).

Sector al que pertenecen las OSC

Las OSC entrevistadas en los municipios fronterizos para el presente diagnóstico pertenecen a distintos sectores *(ver Cuadro 1)*. Algunas se asumen directamente como OSC y otras señalan al sector social o productivo al que pertenecen. De cualquier manera, de las trece organizaciones, seis responden más bien a la figura de asociaciones de productores o personas que se dedican a la misma actividad productiva o laboral, por lo que para los fines de este análisis y el diagnóstico de la línea base, sólo se consideran siete como organizaciones de la sociedad civil cuyo trabajo se relaciona directamente con la defensa y promoción de los derechos humanos.

Misión de las OSC

De acuerdo con la información de las propias OSC, se pueden distinguir aquéllas que tienen como misión directa "atender a los clientes con respeto" (OSC13)[7] o "permanecer unidos, ver un programa que venga, para salir beneficiados el grupo" (OSC1), hasta aquéllas que están formalmente constituidas como asociaciones civiles con una misión clara de defensa y promoción de derechos humanos: "Somos una organización que da ayuda a mujeres, niñas, niños y adolescentes en todo el estado de Chiapas y hacemos acuerdos a nivel local, nacional e internacional para la protección de las sobrevivientes victimas de cualquier delito" (OSC9), o "Una Mano Amiga contribuye a fomentar la educación y la salud sexual integral, libres de estigma y discriminación a través de procesos de enseñanza-aprendizaje, de incidencia en políticas públicas y de defensa de los derechos humanos con el fin de reducir la incidencia de las ITS, el VIH y el SIDA en las poblaciones en mayor riesgo en la región de Chiapas" (OSC12) *(Ver Cuadro 4)*.

[7] Código de identificación de la OSC.

Cuadro 4
OSC de los municipios fronterizos, sector al que pertenecen y misión*, 2017

	NOMBRE DE OSC en orden alfabético (Municipio)	Sector al que pertenece	Misión
OSC1	ASOCIACIÓN AGRÍCOLA LOCAL DE CACAO (Frontera Hidalgo)	Productores agrícolas	"Permanecer unidos, ver un programa que venga, para salir beneficiados el grupo".
OSC2	ASOCIACIÓN DE CAPACIDADES DIFERENTES DE CANDELARIA (Candelaria)	Público	"Trabajar en integrar al mayor número de personas con discapacidad a la sociedad para llevar una vida independiente, también como trabajar con jóvenes deportistas para crecer en su desempeño y su rehabilitación".
OSC3	BRIGADA CALLEJERA "APOYO A LA MUJER" E.M. A.C. (Tapachula)	Asociación civil	"Contribuir a la erradicación de las causas estructurales que generan el comercio sexual para que esta actividad no sea la única estrategia de sobrevivencia, para que personas susceptibles de discriminación se valgan por sí mismas para superar la trata de personas y prevenir la trasmisión del VIH, SIDA y otras ITS".
OSC4	CENTRAL INDEPENDIENTE DE OBREROS AGRICOLAS Y CAMPESINOS (CIOAC) (Metapa)	Productores agrícolas	"Ayudar y proteger los derechos humanos, mediante la gestión de proyectos productivos y/o de inclusión".
OSC5	CNC TRICICLEROS VERDES (Frontera Hidalgo)	Transporte	"Dar buen servicio al pueblo, de calidad, con nuestras unidades limpias y 100% funcionales".
OSC6	CTM SINDICATO DE TRICICLEROS (Frontera Hidalgo)	Transporte	"Dar servicio al pueblo, con triciclos motorizados".
OSC7	INICIATIVAS PARA EL DESARROLLO HUMANO A.C. (Tapachula)	Asociación civil	"Trabajar con niños, niñas y jóvenes mexicanos y migrantes en situación de marginación, vulnerabilidad y riesgo social en alternativas, procesos y mecanismos participativos para el mejoramiento de su calidad de vida sociolaboral".
OSC8	PARROQUIA "SAN ANDRÉS" (Suchiate)	Diócesis de Tapachula	"Asistir a las personas necesitadas".

	NOMBRE DE OSC en orden alfabético (Municipio)	Sector al que pertenece	Misión
OSC9	POR LA SUPERACION DE LA MUJER AC. (Tapachula)	Autónomo	"Somos una organización que da ayuda a mujeres, niñas, niños y adolescentes en todo el estado de Chiapas y hacemos acuerdos a nivel local, nacional e internacional para la protección de las víctimas sobrevivientes de cualquier delito".
OSC10	RET INTERNATIONAL (Palenque)	Organización internacional	"RET trabaja en zonas de conflicto, crisis e inestabilidad en todo el mundo, desde el Medio Oriente hasta Afganistán y Asia, pasando por África y llegando a América Latina. Como organización humanitaria el servicio principal que ofrecemos es la protección, pero lo que nos diferencia es la población en la cual nos centramos: jóvenes; así como la herramienta principal que utilizamos: la educación".
OSC11	SINDICATO NACIONAL DE ORGANIZACIONES POPULARES (Frontera Hidalgo)	Transporte	"Darle servicio a la comunidad como medio de transporte".
OSC12	UNA MANO AMIGA EN LA LUCHA CONTRA EL SIDA, A. C. (Tapachula)	Sector voluntario o no lucrativo	"Una Mano Amiga contribuye a fomentar la educación y la salud sexual integral, libres de estigma y discriminación a través de procesos de enseñanza-aprendizaje, de incidencia en políticas públicas y de defensa de los derechos humanos con el fin de reducir la incidencia de las ITS, el VIH y el SIDA en las poblaciones en mayor riesgo en la región de Chiapas".
OSC13	UNIÓN DE TRICICLEROS DEMOCRÁTICOS EMILIANO ZAPATA A.C. (Frontera Hidalgo)	Transporte	"Atender a los clientes con respeto".

* Desde el punto de vista de las propias OSC.
Fuente: trabajo de campo, "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", diciembre 2017.

Con los elementos señalados, para hacer un análisis preliminar de las OSC que existen en los municipios de la frontera sur dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos, como ya lo señalamos, nos enfocamos en la información de las siete OSC que explícitamente mencionaron estar vinculadas a los derechos humanos. Mediante el cuestionario de Mapeo de actores, enseguida analizamos algunas de sus principales características y su disponibilidad de participación en el Comité de Derechos Humanos de su municipio.

Objetivos de las OSC

En el tema de los objetivos de las OSC, se observan distintas intenciones. Por un lado, están las OSC que tienen objetivos específicos y otras que contemplan distintos objetivos de incidencia, asistencia, educación, e incluso de erradicación de las causas que están provocando las limitaciones o impiden el acceso al disfrute de los derechos humanos de determinadas poblaciones. La OSC2, por ejemplo, tiene como objetivos específicos "tener unas instalaciones con todos los servicios, para poder darle una mejor atención y servicio a nuestra gente[8]"; otras OSC, al delimitar sus objetivos plantean intenciones que van más allá de sus acciones inmediatas, o para decirlo de otra forma, tienen claro que las acciones que realizan tienen un fin que apunta a la solución más estructural del fenómeno o causas que provocan las situaciones que estas OSC tratan de disminuir o eliminar —por ejemplo, OSC7, OSC9, OSC12—. En algunos casos, los objetivos que pretenden van aparejados a la delimitación específica de las acciones de las OSC (OSC3, OSC10) *(Ver Cuadro 5)*.

Grupos beneficiarios de las OSC

Entre las poblaciones que atienden las OSC de los municipios fronterizos se encuentran las que las propias organizaciones identifican como beneficiarias de sus actividades y que enfrentan distintas situaciones de vulnerabilidad: personas con discapacidad, grupos según edad —principalmente jóvenes—, personas migrantes, personas que desempeñan determinadas actividades laborales —trabajadores y trabajadoras sexuales— o que están clasificadas según su comportamiento u orientación sexual —población LGBTTTI—, o por pertenencia a grupos étnicos —indígenas—.

[8] La OSC2 hace referencia aquí a la población con discapacidad que atiende, aunque la propia organización alude a ésta como "población con capacidades diferentes".

Temas y acciones desarrolladas en derechos humanos por las OSC

Entre las acciones o temas que desarrollan las OSC en derechos humanos se identifican aquellos enfocados a la atención de poblaciones específicas, las cuales se consideran poblaciones en situación de vulnerabilidad, como mujeres y niñas, niños y adolescentes. Igualmente, se emprenden acciones educativas o de capacitación relacionadas con la promoción y protección de derechos (OSC7, OSC12), de apoyo, acompañamiento y protección de derechos (OSC10), de colaboración para la atención a víctimas de violencia de género (OSC9) y de movilización para demandar protección de derechos y combatir delitos (OSC3).

Cuadro 5
Objetivos de las OSC de los municipios fronterizos que explícitamente se dedican a derechos humanos*, 2017

OSC	Objetivos
OSC2	Crecer como asociación y luchar para poder tener unas instalaciones con todos los servicios, para poder darle una mejor atención y servicio a nuestra gente.
OSC3	Erradicar las causas estructurales que generan el comercio sexual. Movilizarse contra la trata de personas. Prevenir la trasmisión de VIH, SIDA y otras ITS. Fomentar el respeto a la diversidad sexual en todos los ámbitos de la sociedad.
OSC7	Trabajar con niños, niñas y jóvenes mexicanos y migrantes en situación de marginación, vulnerabilidad y riesgo social en alternativas, procesos y mecanismos participativos para el mejoramiento de su calidad de vida sociolaboral.
OSC8	Ayudar y asistir al prójimo.
OSC9	Brindar seguridad y protección a mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia con el fin de salvaguardar la integridad física e incluso la vida. Brindar servicios sociales necesarios de todo tipo. Brindar servicios educativos. Proyectar y poner en marcha una intervención adecuada para cada caso, acorde con la evaluación y clasificación del daño causado por la violencia. Atender las lesiones y padecimientos físicos, así como brindar talleres de atención a la salud, como es el cuidado e higiene personal. Brindar atención psicológica. Dotar de herramientas que posibiliten a mujeres, niñas, niños y adolescentes, directa e indirectamente testigos de la violencia, desactivar la reproducción de patrones de conducta violentos. Brindar orientación y atención jurídica especializada sobre los derechos que asisten a las víctimas y, en caso necesario, representarlas o darles acompañamiento legal. Potenciar las destrezas, capacidades, habilidades y actitudes personales con el objetivo de promover la autosuficiencia, autonomía e independencia en la toma de decisiones mediante el conocimiento de herramientas enfocadas a estos propósitos. Acompañar a las mujeres para que, al egresar del refugio, desarrollen un proyecto de vida libre de violencia y con mejores oportunidades.
OSC10	Fundamentalmente, el objetivo de RET es ayudar a construir un mundo en el que las acciones de los jóvenes empoderados conduzcan a sus comunidades a salir de los conflictos, las crisis y las lleven hacia una mayor cohesión social, paz y prosperidad.
OSC12	Generar procesos de enseñanza-aprendizaje en salud sexual integral entre las poblaciones en mayor riesgo para prevenir las ITS, el VIH y el SIDA. Incidir a nivel local, estatal y nacional para asegurar el acceso a servicios de prevención, atención y tratamiento libres de estigma y discriminación para las poblaciones en mayor riesgo. Contribuir en la promoción y defensa de los derechos humanos vinculados al VIH/SIDA, las ITS y la diversidad sexual en las poblaciones en mayor riesgo (PEMAR). Asegurar el fortalecimiento institucional a través de procesos continuos de desarrollo de capacidades.

* Desde el punto de vista de las propias OSC.
Fuente: trabajo de campo, "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", diciembre 2017

Disponibilidad de las OSC para participar en el Comité Municipal de Derechos Humanos

Las OSC de derechos humanos entrevistadas, en su mayoría, manifestaron su disposición a participar en el comité de derechos humanos al que convoquen las autoridades municipales. Solamente una de las OSC señaló que no participaría en esta iniciativa y otra que manifestó enfáticamente que las autoridades municipales no harían una convocatoria como ésta, mostrando incredulidad al respecto.

Grupos en situaciones de mayor vulnerabilidad.

Las OSC de los municipios fronterizos identificaron los siguientes grupos como poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad *(ver Tabla 19):*

1. Población migrante, refugiada y solicitantes de asilo o de refugio.
2. Población lésbico, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti e intersexual (LGBTTTI).
3. Población indígena.
4. Trabajadoras sexuales.
5. Niñas, niños y adolescentes.
6. Personas mayores[9].
7. Personas en situación de pobreza.
8. Personas con discapacidad.

[9] Población que la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reconoce como "personas adultas mayores". Disponible en <http://www.cndh.org.mx/Derecho_Adultos_Mayores, según consulta del 14 de marzo de 2018>.

Tabla 19
Grupos en situación de mayor vulnerabilidad y derechos más vulnerados según OSC de los municipios fronterizos*, 2017

Grupos en situación de mayor vulnerabilidad	Núm. de OSC que identifican al grupo en situación de vulnerabilidad	Derechos vulnerados (o tipo de violación de derecho), según OSC
Población migrante, refugiada y solicitantes de asilo o refugio	5	Garantías individuales Acceso a servicios Discriminación
Población LGBTTTI	3	Diversidad sexual Identidad de género Integridad física Inclusión Rechazo
Población indígena	2	Garantías individuales Discriminación
Trabajadoras sexuales	2	Marginación Explotación Maltrato Violencia
Niñas, niños y adolescentes	2	Derechos elementales (educación, salud e identidad)
Personas mayores	2	Unidad familiar Salud Abandono social
Personas en situación de pobreza	2	Acceso a servicios Marginación Exclusión
Personas con discapacidad	1	Garantías individuales

* Desde el punto de vista de las propias OSC.
Fuente: trabajo de campo, "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", diciembre 2017.

Respecto a los derechos vulnerados, las OSC hacen una identificación según el trabajo que llevan a cabo con las poblaciones beneficiarias. De este modo, destacan la falta de respeto a las garantías individuales o a los derechos elementales de diversos grupos —migrantes, refugiados, indígenas, personas con discapacidad, niñas, niños y adolescentes— como la principal problemática, pero también reconocen abusos o violaciones de derechos relacionados con la situación de ciertos grupos —por ejemplo, migrantes, refugiados— o con las actividades laborales que realizan —por ejemplo, trabajadoras sexuales— *(ver Tabla 15)*.

SOBRE LOS GRUPOS EN SITUACIONES DE MAYOR VULNERABILIDAD.

En una aproximación cuantitativa en la identificación de los principales grupos en situación de vulnerabilidad con información de las entrevistas a empleados y empleadas de cada municipio, se contabilizó el número de menciones (273) relacionadas con el reconocimiento de estos grupos. El grupo en situación de mayor vulnerabilidad, es decir, al que se violentan más sus derechos en los municipios fronterizos, es el de niñas, niños y adolescentes (NNA), con 28% de las respuestas. Le siguen el de mujeres con 21% de respuestas y el de personas mayores con 17%.[10]

Así, estos tres grandes grupos son identificados en 65% de las respuestas mediante las que se les reconoce como poblaciones a las que se violentan de manera más recurrente sus derechos humanos. Enseguida se ubican las personas indígenas (10%), migrantes y refugiadas (7%), personas con discapacidad (7%), y personas que viven en situación de pobreza (4%).

También fueron identificados otros grupos de personas, los cuales representan el restante 5%. Dentro de esta última agrupación se identificó a quienes viven en zonas aisladas o vulnerables: hombres —en general—, grupos religiosos o que pertenecen a alguna organización social, personas sin escolaridad o analfabetas, jóvenes, personas desempleadas, personas adictas al consumo de drogas y personas con "diferente criterio sexual" *(ver Tabla 20)*.

[10] La construcción de los agrupamientos mediante categorías de respuesta empleadas en este estudio comprende distintas expresiones y términos de las personas entrevistadas, pero trata de identificar a los grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad en los municipios fronterizos.

Tabla 20
Grupos en situación de vulnerabilidad según informantes calificados de los municipios fronterizos, 2017

Grupos en situación de mayor vulnerabilidad	Respuestas	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Total	***253***	***100.0***	
Niñas, niños y adolescentes	70	27.7	27.7
Mujeres	52	20.6	48.2
Personas mayores	43	17.0	65.2
Indígenas	25	9.9	75.1
Migrantes y refugiados	18	7.1	82.2
Personas con discapacidad	17	6.7	88.9
Personas en situación de pobreza	11	4.3	93.3
Personas que viven aisladas o en zonas vulnerables	4	1.6	94.9
Hombres	3	1.2	96.0
Grupos religiosos o de organizaciones sociales	3	1.2	97.2
Personas sin escolaridad	2	0.8	98.0
Jóvenes	2	0.8	98.8
Personas desempleadas	1	0.4	99.2
Personas adictas	1	0.4	99.6
Personas con diferente criterio sexual	1	0.4	100.0

Fuente: entrevistas semiestructuradas a informantes calificados. Trabajo de campo del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", diciembre 2017.

En general, la percepción del personal que ocupa cargos municipales vinculados al tema de derechos humanos en dichas demarcaciones es que las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad son 1) las niñas, los niños y los y las adolescentes, 2) las mujeres y 3) las personas mayores. En un segundo grupo, se encuentran 4) indígenas, 5) migrantes y refugiados y 6) personas con discapacidad. Estos seis grupos representan 90% de las respuestas de los informantes calificados, que los identifican como las poblaciones a las que se les violenta de manera más sistemática e intensa sus derechos humanos *(ver Tabla 16)*.

Tomando en consideración a algunos de estos principales grupos de población en situación de mayor vulnerabilidad en los municipios fronterizos, a continuación, se presenta una aproximación al tipo de derechos que les son vulnerados, desde la percepción de los informantes calificados obtenida por medio de las 93 entrevistas en profundidad aplicadas en el trabajo de campo. El procedimiento metodológico que se siguió fue identificar con una categoría la idea o acción de violación de derechos humanos descrita por el informante. Posteriormente, se elaboró una clasificación agrupando categorías relacionadas entre sí con la intención de identificar grupos o tipos de violaciones de derechos humanos.[11]

De este modo, desde el punto de vista de los informantes calificados, en el caso de las niñas, los niños y las y los adolescentes, la situación de mayor vulnerabilidad a la que están expuestos está asociada a la falta de acceso a la educación, cuyas causas pueden responder a distintos factores. La percepción sobre la negación de este derecho en este grupo de población duplica en el número de respuestas a la siguiente situación de vulnerabilidad, la cual está asociada a la violencia, expresada ésta de distintas formas, como violencia intrafamiliar, en particular aquella ejercida por los padres —hombres—, el maltrato por distintos sectores de la sociedad y la violencia sexual. Enseguida se ubica el trabajo infantil realizado en muchos casos por factores coercitivos asociados a la situación de pobreza familiar y a prácticas culturales que no conciben la educación como un derecho, de tal forma que el trabajo se antepone a la educación que deben recibir niñas, niños y adolescentes. Se reconoce también un conjunto de violaciones a los derechos de este grupo de población asociado a la falta de acceso a los servicios de salud, a la alimentación y a la vivienda. Se identifica además un conjunto de violaciones de derechos humanos de este mismo grupo poblacional asociado al abandono, la desintegración familiar, la falta de atención y de comunicación con NNA. Por último, también se identifican comportamientos de discriminación y *bullying* que vulneran los derechos de NNA *(ver Tabla 21)*.

[11] Una de las muchas formas para aproximarse a este tipo de análisis se puede consultar en Strauss y Corbin, 2002.

Tabla 21
Principales violaciones a los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes de municipios fronterizos*, 2017

Tipo de violación	Núm. de veces señalado
Al acceso a la educación	29
Violencia, violencia intrafamiliar, violencia sexual	14
Trabajo infantil	11
A la salud, alimentación, vivienda	11
Abandono y falta de atención y comunicación	10
Desintegración familiar	4
Discriminación y *bullying*	3
Otras	4

* Identificadas por los informantes calificados de los municipios fronterizos.
Fuente: entrevistas semiestructuradas a informantes calificados. Trabajo de campo del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", diciembre 2017.

En el caso de las mujeres, los informantes calificados identifican la violencia como principal violación a los derechos de este grupo de población. En este término genérico quedan incluidas distintas denominaciones para las violencias ejercidas por los esposos, la violencia intrafamiliar, la violencia sexual; sin embargo, en las narrativas sobresale el alto grado de violencia del que las mujeres son víctimas por parte del esposo o compañero. Asociado a esta situación, se identifica que las mujeres son vulneradas por la falta de equidad de género y el machismo, entendido éste como el comportamiento de "dominio" con formas violentas por parte de los hombres —esposo, padre, u otros actores masculinos—. Una tercera forma de vulneración es la exclusión, discriminación o desigualdad que viven las mujeres; dentro de estas formas se identifica la discriminación laboral por género incluyendo la falta de libertad para poder trabajar recibiendo un salario. Asociada a este tipo de vulneración está la falta de libertad de las mujeres para tomar decisiones en sus vidas y el impedimento para poder expresar su forma de pensar y sus necesidades. Finalmente, se identifica también un conjunto de violaciones a los derechos de las mujeres al no tener acceso a determinados servicios, como la salud, la protección y la seguridad, que podrían enmarcarse en lo que algunos informantes definen como "vida digna". En algunos municipios fronterizos, se identificó el matrimonio forzado como uno de los principales problemas que enfrentan mujeres, el cual está asociado a los usos y costumbres de determinadas comunidades indígenas *(ver Tabla 22)*.

Tabla 22
Principales violaciones a los derechos humanos en mujeres de municipios fronterizos*, 2017

Tipo de violación	Núm. de veces señalado
Violencia física, violencia sexual	31
Falta de equidad de género, machismo	10
Exclusión, discriminación laboral, desigualdad	9
Falta de libertad, de expresión	6
Al acceso a los servicios de salud	2
Matrimonio forzado	2
Al derecho a una vida digna	1
Al derecho a la protección, a la seguridad	1

* Identificadas por los informantes calificados de los municipios fronterizos.
Fuente: entrevistas semiestructuradas a informantes calificados. Trabajo de campo del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", diciembre 2017.

El tercer grupo poblacional que es identificado en los municipios fronterizos en situación de mayor vulnerabilidad es el de las personas mayores, quienes son reconocidas con distintos nombres, como personas adultas mayores, personas de la tercera edad, viejitos o ancianos. En el caso de este grupo de población, el abandono es identificado como el principal problema, el cual se asocia a acciones y comportamientos de la familia, por lo general, provocados de manera intencional por los familiares del adulto mayor. Enseguida, se identifica la falta de atención médica o falta de acceso a servicios de la salud, situación que está asociada en muchos casos al abandono o a la segregación o marginación de las que son objeto las personas de este grupo de edad. También en las personas mayores se identifica que la violencia física y psicológica, resultado en gran medida de las situaciones mencionadas, es una de las principales violaciones a sus derechos humanos. Igualmente, se reconoce el derecho que tienen a vivir en un hogar, a la libertad y a la expresión, el derecho a tener una vida digna y a la alimentación, por lo que las acciones anteriores también están violentando estos derechos, según los informantes *(ver Tabla 23)*.

Tabla 23
Principales violaciones a los derechos humanos de personas mayores* en los municipios fronterizos, 2017

Tipo de violación	Núm. de veces señalado
Abandono	17
Falta de atención médica, a la salud	7
Segregación, marginación	5
Violencia física y psicológica	4
A vivir en un hogar	4
Falta de libertad	2
A una vida digna	1
A la alimentación	1

* Identificadas por los informantes calificados de los municipios fronterizos.
Fuente: entrevistas semiestructuradas a informantes calificados. Trabajo de campo del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", diciembre 2017.

En el caso de la población indígena, reconocida por los informantes calificados como uno de los cuatro grupos poblacionales en situaciones de mayor vulnerabilidad en los municipios fronterizos, la discriminación y la marginación por su condición étnica, es la principal violación a sus derechos. Esta situación vulnera también su derecho a la educación, que está asociado a la violencia y el maltrato y, por tanto, a la negación del derecho a una vida libre de violencia y a la no discriminación.

En las personas migrantes y refugiadas en los municipios fronterizos, los informantes calificados identifican la discriminación y el racismo como las principales violaciones a los derechos humanos de la población que llega o transita en estos municipios. Junto a la discriminación y el racismo se encuentran el abuso de autoridad, mediante extorsiones y otros actos en contra de las personas migrantes, así como los abusos sexuales, como otro grupo importante de hechos que vulneran la dignidad de las personas migrantes. Así mismo, la falta de identidad —falta de documentos— y las restricciones a la libertad de tránsito, así como la falta de acceso a los servicios de salud, educación y alimentación, conforman el grupo de principales violaciones a los derechos de las personas migrantes y refugiadas, dese el punto de vista de los informantes calificados.

Finalmente, mediante una encuesta en línea y por teléfono aplicada a los enlaces municipales y a otros empleados de cada uno de los municipios fronterizos, se obtuvo una aproximación preliminar sobre la percepción acerca del porcentaje de conocimiento de derechos humanos que tienen algunas de las poblaciones

identificadas en situación de mayor vulnerabilidad en los municipios fronterizos —mujeres; niños, niñas y adolescentes; migrantes; e indígenas—. De esta forma, según 28% de las respuestas, se percibe que la población de estos grupos no tiene conocimiento alguno sobre sus derechos; alrededor de la mitad de las respuestas identifican que la población de estos grupos tiene 30% de conocimientos sobre sus derechos; 12.5% considera que estas poblaciones tienen conocimientos sobre su derechos que varían entre 30% y 60%, y alrededor de 10% de las respuestas señalan que estos grupos tienen un conocimiento sobre derechos humanos superior a 60% *(ver Tabla 24)*.

Tabla 24

Número de respuestas de informantes calificados sobre porcentaje de conocimientos en derechos humanos que tienen las poblaciones en situación de vulnerabilidad en los municipios fronterizos*, 2017

Población en situación de vulnerabilidad	Porcentaje de conocimiento sobre DDHH*			
	0%	Menos de 30%	30% - 60%	Más de 60%
Total	38	68	17	13
	(27.9%)	(50.0%)	(12.5%)	(9.6%)
Mujeres	3	12	5	3
Niños	10	8	3	1
Niñas	10	8	2	2
Adolescentes	3	15	3	2
Migrantes	5	13	2	3
Indígenas	7	12	2	2

* Percepción cuantitativa que tienen los informantes calificados.
Fuente: encuesta en línea a enlaces e informantes calificados en los municipios fronterizos. Trabajo de campo 2018 del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos".

Considerando a cada uno de los grupos, se puede observar que los empleados y empleadas del municipio que participaron en la encuesta en línea perciben que los niños y las niñas no tienen conocimiento de sus derechos, mientras que se considera que los demás grupos tienen algún conocimiento.

Conclusiones

A partir de los resultados de este estudio basal, se enuncian algunas conclusiones relacionadas con las cinco dimensiones señaladas. Con relación al marco normativo, a partir de la actualización del Índice de Reglamentación Municipal (IRMb), fue posible advertir que el documento normativo con el que más cuentan los municipios es el Bando de Policía y Buen Gobierno, pues 13 de 16 municipios analizados los reportaron; le sigue el Reglamento de la Administración Pública Municipal en ocho municipios y el Reglamento de Protección Civil en siete municipios. Los Reglamentos que menos se reportaron fueron el Reglamento de Economía, el Reglamento de Participación Ciudadana y el Reglamento de Catastro. Sólo uno de los municipios contaba con cada una de estas disposiciones. En general, se puede decir que los municipios analizados cuentan con niveles de reglamentación baja y muy baja y que sólo la cuarta parte puede ser calificada en el nivel medio; sólo considerando si cuentan o no con cada reglamento.

Respecto a los Planes de Desarrollo Municipal, sólo 10 de 16 municipios cuentan con estos instrumentos; aspecto que resulta relevante porque es en ese documento en el que se establecen los objetivos de la intervención institucional y las formas de alcanzarlos. Si a la ya baja reglamentación municipal, le aplicamos la revisión con enfoque de derechos, los resultados tampoco son los deseables. Ninguno de los municipios analizados cuenta con niveles óptimos respecto a estándares internacionales de derechos humanos en sus Planes de Desarrollo Municipal, incluso ocho tienen resultados por debajo de este óptimo en virtud de que sólo contienen algunos elementos del enfoque de derechos; dos municipios cuentan con resultados inaceptables y en seis la información no estuvo disponible.

En cuanto a los Bandos de Policía y Buen Gobierno, de los 13 municipios que cuentan con este documento, sólo cuatro tienen resultados óptimos, es decir, cumplen satisfactoriamente con los estándares nacionales e internacionales de derechos humanos; siete municipios tienen resultados por debajo de lo óptimo, esto es, contienen algunos elementos del enfoque de derechos humanos; y los restantes dos tienen resultados inaceptables debido a que en sus Bandos no plantean elementos de reconocimiento o promoción de los derechos.

Con relación a los 13 reglamentos básicos restantes con los que deberían contar los 16 gobiernos municipales, sólo dos municipios reportaron que uno de estos instrumentos cuenta con enfoque de derechos, mientras que dos municipios no disponen de información al respecto y en los 12 municipios restantes no se cuenta con reglamentos con enfoque de derechos.

Por lo anterior, se puede afirmar que el estado que guarda la reglamentación municipal en los municipios analizados es muy limitado pues, en general, el IRMb es bajo y la normativa no está alineada a estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos.

Respecto al capital humano municipal, se destaca que la inseguridad laboral del personal municipal, la poca antigüedad en el puesto y que los contratos sean semestrales, da por resultado que los derechos asociados al trabajo digno no se garanticen para la gran mayoría de servidores públicos lo que, por otra parte, los vuelve vulnerables laboralmente. Lo anterior es una contradicción, si se exige que dicho personal sea titular de responsabilidades en materia de violaciones a los derechos humanos.

Los resultados de este estudio confirman que en todos los municipios hay personal con conocimientos y capacitación en materia de derechos humanos, pero hay diferencias notorias entre municipios. En general, la proporción de personal capacitado que cuenta con constancia para acreditar dicha capacitación es muy baja.

Se evidencia, por otra parte, que los municipios más grandes e institucionalizados, cuentan con mejores posibilidades de formación de capital humano en derechos humanos, lo cual puede garantizar condiciones más favorables para intervenciones sostenibles. Sin embargo, es en los municipios más pequeños y en aquellos alejados de las capitales del estado, en donde se requiere mayor trabajo en materia de formación en derechos humanos.

De manera notoria la diversidad cultural de la región no siempre tiene su correlato con personal calificado y con herramientas para las relaciones interculturales (por ejemplo, hablantes de lenguas originarias). Por eso, se anticipan grandes retos para el Proyecto Piloto Municipios Fronterizos de Derechos Humanos, sobre todo en lo relacionado con la formación en derechos humanos y su difusión hacia la población originaria por medio de tecnologías de información y comunicación.

El resultado del análisis efectuado a la Estructura Municipal en DD. HH., en tan poco tiempo de la firma de la "Carta Compromiso de Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", confirma la imposibilidad de que en el ámbito municipal existiera una estructura organizada, funcional y legalmente constituida con la cual las autoridades municipales participen, garanticen e implementen directivas nacionales de derechos humanos en el ámbito local. A pesar de lo anterior nunca se descartó a *priori* la existencia de acciones aisladas y reactivas para atender las crisis en materia de derechos humanos que la frontera sur reporta en lo cotidiano.

Con la información obtenida se advierte que, para fortalecer la Estructura Municipal, se deberá replantear la estrategia encabezada por la SEGOB y el INAFED en las dimensiones estatal y municipal. Si bien esta secretaria y este instituto han promovido acciones para instrumentar el cumplimiento de los principios de universalidad, progresividad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, éstas son aún insuficientes en materia de formalización jurídica, colaboración multisectorial, creación de estructuras para enlaces y defensores en derechos humanos, normalización de sistemas de rendición de cuenta, informes y planes de trabajo, acceso a tecnologías de información e internet, apoyo de traducción del español a lenguas originarias, así como difusión de actividades que, en lo concreto, permitan el óptimo funcionamiento de los Comités Municipales de Derechos Humanos (CMDH).

La ausencia de estos elementos debilita al municipio fronterizo y profundiza su aislamiento de los sistemas efectivos de denuncia ciudadana que atienden las violaciones a los derechos humanos de la población a nivel estatal y federal. Un ejemplo de lo anterior es el limitado uso del mecanismo de protección y denuncia a la inseguridad de mujeres y niñas en la "Alerta de violencia de género contra las mujeres" (AVGM). La desarticulada acción para contribuir estratégicamente al fortalecimiento de una estructura municipal desinhibe la defensa y protección en materia de DD. HH de las personas que transitan por y viven en dichos territorios. Y, a su vez, aísla a las autoridades municipales.

Con relación al capital social para avanzar en las iniciativas multiactor y multinivel que permitan crear y/o fortalecer mecanismos colegiados para el ejercicio pleno de los derechos humanos de la población que vive y transita en cada uno de estos municipios, con énfasis en los grupos de población que los propios actores sociales identifican en situaciones de mayor vulnerabilidad, se identificó que en 13 de los 16 municipios fronterizos, existen OSC que, entre sus objetivos, buscan la promoción, la defensa y la protección de los derechos de distintos grupos de población. En todos los municipios, las OSC en derechos humanos manifestaron la disposición y disponibilidad para trabajar con las instancias de gobierno en el CMDH, aunque es necesario fortalecer algunos aspectos que contribuyan a afianzar relaciones de confianza y reciprocidad para la acción colectiva en la toma de decisiones. Por otra parte, en los municipios se han emprendido distintas acciones relacionadas con la garantía y ejercicio de derechos, aunque también se reconoce que falta hacer más al respecto.

Si bien hay OSC, su ubicación física en los municipios fronterizos no corresponde necesariamente al trabajo que realizan en esta demarcación. Algunas OSC -que atienden los derechos humanos de poblaciones en situación de vulnerabilidad- se ubican en los principales centros urbanos de los municipios y/o en la ciudad capital de Chiapas y de Campeche.

El estudio realizado para la línea base no contempló la obtención de información directa con las poblaciones en situación de vulnerabilidad, por lo que su identificación es una aproximación desde la percepción y el conocimiento de OSC y de informantes calificados de la administración municipal. Mediante esta aproximación, se identificaron como los principales grupos en situación de vulnerabilidad a 1) las niñas, los niños y los y las adolescentes, 2) las mujeres y 3) las personas mayores, 4) las personas indígenas, 5) las personas migrantes y refugiadas y 6) las personas con discapacidad.

Del mismo modo, se identificaron los principales derechos que son vulnerados, en particular derechos económicos y sociales. Se identificó que, en todos los grupos en situación de vulnerabilidad, la negación de los derechos a una vida libre de violencia y a la no discriminación, de manera significativa acentúan la indefensión de estos grupos. Con certeza, las acciones multiactor que se emprendan en los municipios fronterizos requerirán conocer de manera directa, desde la voz de la propia población, las condiciones en que se producen estas situaciones de vulnerabilidad, incluyendo el punto de vista de las poblaciones móviles que transitan por estos territorios. El personal de estos municipios percibe que los grupos en situación de vulnerabilidad tienen un conocimiento nulo o bajo de sus derechos, lo que puede servir como un parámetro para las acciones afirmativas que de manera coordinada con OSC y otros actores se deberán emprender en sus respectivos municipios.

El estudio de línea base llevado a cabo en 16 municipios fronterizos de México con Guatemala ha permitido contar con el conocimiento necesario para establecer un punto de comparación para medir y evaluar la magnitud de los cambios que derivarán de la implementación de acciones específicas del "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos". Para este diagnóstico se considera que las personas en su carácter de titulares de derechos humanos dependen de la existencia de condiciones de posibilidad para el ejercicio pleno de tales derechos, por lo que el monitoreo y evaluación de las acciones municipales relacionadas con dichas condiciones deben sustentarse en el análisis del marco normativo de cada municipio con enfoque de derechos humanos, del capital humano municipal formado y certificado en derechos humanos, de la estructura municipal que contribuye a crear estas condiciones de posibilidad, del capital social municipal que participa en acciones multiactor con ese fin y de la población en general, en especial de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad que viven en y transitan por cada municipio y que se reconocen como titulares de derechos y los ejercen a través de los mecanismos de prevención y protección establecidos.

De manera específica, se considera que el marco normativo de cada municipio es el fundamento y núcleo de la gestión/administración municipal en materia de derechos humanos, equidad de género e interculturalidad. Dicha normativa da

sustento y/o limita la acción de todo el personal del municipio. En el primer caso, para promover los derechos humanos y en el segundo para protegerlos. Por eso, el capital humano municipal se constituye en el instrumentador de las normas municipales.

Para establecer condiciones de posibilidad para el ejercicio pleno de los DD. HH., además de una normativa municipal robusta y de recursos humanos formados en la materia, se requiere de una estructura organizacional acorde a los requerimientos municipales para atender a la población demandante de protección de sus DD.HH. Asimismo, es necesario generar mecanismos de participación horizontales y ciudadanizados, basados en una gobernanza multiactor y multinivel, que contribuye a construir capital social municipal junto a una sociedad civil organizada que participa en los mecanismos colegiados para el ejercicio pleno de los derechos humanos. De este modo, la población en general, que vive en y transita por los municipios fronterizos, en su calidad de titulares de derechos, podrá usar los mecanismos para la denuncia, los procesos de atención, justicia y reparación del daño ante violaciones a sus derechos humanos.

RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones del apartado anterior, se adelantan recomendaciones para fortalecer el "Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos", para cada dimensión estudiada.

Para el fortalecimiento del Marco normativo municipal desde una perspectiva de Derechos Humanos, se sugiere que, en las adecuaciones normativas, se trascienda de un carácter solamente enunciativo de los derechos o de mención de algunos sus componentes y se transite hacia la incorporación de un enfoque integral, articulado y transversal. Para ello, es aconsejable la asistencia técnica externa, la cual podría no sólo abonar en lo referente a la dimensión normativa sino también en lo que refiere a la capacitación de las y los funcionarios municipales.

En el tema del capital humano municipal y su formación en ddhh, se requiere la formulación de una estrategia de capacitación en dos niveles: una general, centrada en los conocimientos básicos; y otra focalizada, que reconozca las peculiaridades de cada municipio e incorpore transversalmente la interculturalidad y la perspectiva de género. También es importante hacer un esfuerzo especial para capacitar al personal en los procedimientos y mecanismos nacionales e internacionales para la denuncia de violaciones a los derechos humanos, con base en los diferentes protocolos de actuación publicados por la Suprema corte de Justicia de la Nación (https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/publicaciones/protocolos-de-actuacion).

Es altamente recomendable indagar y sistematizar las estrategias empleadas en el municipio de Tapachula, para lograr las altas puntuaciones en personal capacitado. A partir de esa información, se podrían diseñar mecanismos de intercambio de experiencias entre municipios fronterizos y de formación entre pares en el tema de derechos humanos.

Para fortalecer y/o transformar la estructura municipal con base en la defensa y protección de los DD. HH. los tres niveles de gobierno deberán implementar distintas estrategias interinstitucionales que hagan realidad los compromisos planteados en la "Carta Compromiso de Municipios Fronterizos de Derechos Humanos".

Para contribuir a lo anterior, se ofrecen algunas recomendaciones que de trascender a los periodos administrativos de cada Ayuntamiento Municipal pueden apuntalar los esfuerzos para crear una cultura de derechos humanos en los municipios fronterizos con una mirada de largo plazo.

Se recomienda valorar las experiencias regionales vinculadas al entorno fronterizo de vecindad con los países centroamericanos, con organismos nacionales o internacionales y con organizaciones de la sociedad civil que incorporan mecanismos efectivos de participación ciudadana y atención a los DD. HH.

Por otro lado, las autoridades municipales deberán de convocar e instalar los CMDH y profesionalizar los procesos de comunicación, información y difusión de resultados que generen. Lo anterior será posible si cumple con los estándares que marca la Ley general de transparencia y acceso a la información pública en materia de rendición cuentas y trasparencia con estándares nacionales.

No debe obviase la importancia de mejorar la infraestructura de internet municipal apoyándose en los programas federales como México Conectado, y fortalecer el área de traducción e interpretación en lenguas indígenas en aquellos municipios en donde sea requerida con ayuda de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Para establecer un "sistema efectivo de denuncia ciudadana", se sugiere: mejorar los procedimientos y canales de denuncia mediante una atención rápida y expedita de los casos, la reducción de los costos económicos y en tiempo de espera que emplean la ciudadanía en los mecanismos de denuncia.

Es necesaria y pertinente la conformación una red de municipios fronterizos en DD. HH. la cual comunique múltiples experiencias exitosas en los estados de Chiapas y Campeche, tal y como ahora sucede con la Red Chiapaneca de Municipios por la Salud, y la estrategia "Atajos" para niñas, niños y adolescentes del estado de Campeche. Lo anterior contribuiría al acompañamiento, registro y seguimiento de personas en albergues, escuelas, guarderías, hospitales y todo espacio de la administración pública relacionado con la protección de los derechos humanos.

Para incorporar mecanismos efectivos de participación ciudadana en DDHH, a escala municipal, se requiere diseñar una estrategia que conduzca a establecer contacto y relaciones de confianza con las muchas OSC identificadas en este diagnóstico. Así como también, contactar e invitar a otros posibles actores en la atención a los distintos grupos de población.

Una tarea que está más allá de los objetivos de estudio de la línea base consiste en identificar la distribución espacial a nivel municipal y regional de las poblaciones en situación de vulnerabilidad. La ubicación de grupos poblacionales particulares en algunos municipios permitirá valorar y ponderar aquellos factores que inciden en la situación de vulnerabilidad social de cada uno de estos grupos. El tamaño de algunos municipios, así como la ubicación espacial de algunas de sus localidades,

pueden ser un obstáculo para los diálogos multiactor y multinivel, pero al mismo tiempo constituyen un desafío para avanzar en el ejercicio pleno de los derechos humanos en estos municipios comprometidos con los objetivos del "Proyecto Piloto: municipios Fronterizos de Derechos Humanos".

Finalmente, se requiere de la participación de la federación para impulsar este esfuerzo y fortalecer a los gobiernos municipales en su estructura y funcionamiento. El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) y el Programa Interinstitucional para el Fortalecimiento de las Capacidades de los Gobiernos Locales, de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), cuentan con los mecanismos suficientes para el fortalecimiento de la administración pública municipal.

Referencias

Alburquerque, F y Dini M. (2008). Guía de aprendizaje sobre integración productiva y desarrollo económico territorial, Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla e Instituto de Economía, Geografía y Demografía, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 477 p. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35778584>

Avalos R. (1995). Elementos para lograr el fortalecimiento municipal y su relación con la Federación: Hacia una propuesta de análisis. CEDAEM. Foro Nacional sobre Federalismo. Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal. No. 51, 1995. 39-44 pp.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Reforma DOF 10-06-2011.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Última reforma DOF 15-09-2017.

Carbonell, Miguel (2012). La reforma constitucional en materia de derechos humanos: principales novedades. Disponible en <http://www.miguelcarbonell.com/articulos/novedades.shtml>, consultado el 4 de enero de 2018.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio y Derechos Humanos a nivel municipal. Buenos Aires: CEPAL.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2012). Aspectos básicos de los derechos humanos. México DF: CNDH.

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos COPREDEH (s. f.). Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad. Guatemala. Disponible en <http://copredeh.gob.gt/wp-content/uploads/MANUAL-TRANSVERSALIZACION-DDHH-1.pdf>, consultado el 4 de enero de 2018.

Cruz Reyes, Guillermina, Francisco Domínguez Canseco y Laura Esmeralda Vidal Fernández (2009). Guía básica para modificar el bando de policía y gobierno. Veracruz: INMUJERES.

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2011). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Reforma DOF 10-06-2011.

Dabroy, Jahir (2014), Formación de capital social y gobernanza institucional en los procesos DEL (Desarrollo Económico Local). Serie de Materiales Didácticos para la Formación en Desarrollo Local, Fundación DEMUCA-ConectaDEL. Disponible en <http://www.conectadel.org/wp-content/uploads/downloads/2015/08/3-Formacion-de-CS-y-Gobernanza-Institucional-en-DEL_26_01_15.pdf>

Fondo Conjunto México-Alemania, Secretaría de Gobernación (Segob) e Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (2016-2018). Proyecto Piloto: Municipios Fronterizos de Derechos Humanos. México:Mimeo.

GIZ (2017). "Términos de Referencia (TdR) para expertos de corto plazo". Cooperación Técnica entre México y Alemania, Fondo Conjunto México-Alemania, mimeo.

GIZ (2013). Guía metodológica de transversalización del enfoque de interculturalidad en programas y proyectos del sector gobernabilidad. Lima: GIZ.

Gobierno del estado de Campeche (2017). Constitución Política del Estado de Campeche. Última reforma: decreto 203, P.O. 11/septiembre/2017.

Gobierno del estado de Campeche (2017). Informe del grupo de trabajo conformado para atender la solicitud de alerta de violencia de género contra las mujeres en el estado de Campeche. Campeche. Gobierno del estado de Campeche. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/226150/Informe_AVGM_Campeche.pdf 2017>

Gobierno del estado de Chiapas (2015). Objetivos de Desarrollo del Milenio para el Estado de Chiapas. Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del estado de Chiapas.

Gobierno del estado de Chiapas (2017). Análisis de estadísticas de violencia contra las mujeres en el estado de Chiapas. México. Tuxtla Gutiérrez: Gobierno del estado de Chiapas. Disponible en <http://alertadegenerochiapas.org.mx/estadisticas.aspx>

Gobierno del estado de Chiapas, P. E. D. E. (2017). Constitución Política del Estado de Chiapas. Ultima reforma, Periódico Oficial No. 346 2ª. Sección, Tomo III, de fecha 31 de enero de 2018.

Gómez, Benigno, Ariadna Martínez, Juan Iván Martínez, Abraham Mena, Martha Rojas, Antonio Saldívar y Rolando Tinoco (2017). Memorias del 1er Encuentro Intermunicipal sobre Derechos Humanos y Vulnerabilidad Social en la Frontera Sur. Departamento de Sociedad y Cultura. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas: El Colegio de la Frontera Sur.

González Perrett, Diana y Alicia Deus Viana (2015). Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015. Montevideo: Naciones Unidas Uruguay.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2009). Guía Conceptual. Volumen I. Desarrollo Local con Igualdad de Género. México: INMUJERES.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2012). Normatividad municipal para la igualdad de género. Volumen V de la serie Desarrollo Local con Igualdad de Género. México: INMUJERES.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) (2012b). Planeación municipal para la igualdad entre mujeres y hombres. Volumen III de la serie Desarrollo Local con Igualdad de Género. México: INMUJERES.

Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y ONU Mujeres (2014). Hacia una metodología de marco lógico con perspectiva de género. México: INMUJERES/ONU Mujeres.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s. f.). Índice de Reglamentación Municipal Básica 2014. Documento disponible en formato xls.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) (s. f.). Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal. Disponible en <http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/240/1/images/tomo_del_presidente_municipal.pdf>, consultado el 27 de febrero de 2019.

Lara-Espinosa, D. (2013), Grupos en situación de vulnerabilidad, México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Muñoz, H, Suazo, M, Aasen, B, y Pizani, M. (2013). “Prologo”. En Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos. Disponible en <http://www.unfpa.org.pe/WebEspeciales/2013/Sep2013/UNFPA-Ampliando-la-Mirada.pdf>, consultado el 4 de enero de 2018.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR) (2015). Derechos civiles y políticos: el Comité de Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Ginebra: OHCHR.

PNUD (2019). Informe de Desarrollo Humano Municipal 2010–2015. Transformando México desde lo local. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). CDMX. 350 pp.

Rojas Wiesner, Martha Luz y Hugo Ángeles Cruz (2017). Pobreza, carencias sociales y bienestar económico en la población que reside en los municipios de la frontera sur de México. Informe del Proyecto Multidisciplinario y Transversal “Miradas sobre la Vulnerabilidad en el Sureste de México: Megadiversidad y prácticas alternativas para el bienestar del Departamento de Sociedad y Cultura. San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México: El Colegio de la Frontera Sur.

Sánchez Serrano, Rolando (2007). Capital social y posibilidades de desarrollo en los municipios. Las condiciones socioculturales y de desempeño económico y político, La Paz: Ediciones Plural.

Strauss, Anselm y Juliet Corbin (2002). Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar una teoría fundamentada. Medellín, Colombia: Universidad de Antioquia.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (s. f.). El enfoque basado en los derechos humanos. Disponible en <https://www.unfpa.org/es/el-enfoque-basado-en-los-derechos-humanos>, consultado el 4 de enero de 2018.

Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)/ONU Mujeres/UNICEF/PNUD (2013). Ampliando la mirada: la integración de los enfoques de género, interculturalidad y derechos humanos. Disponible en <http: //www.unfpa.org.pe/WebEspeciales/2013/Sep2013/UNFPA-Ampliando-la-Mirada.pdf>, consultado el 4 de enero de 2018.

Vázquez D, Serrano S. (2013). Principios y obligaciones de derechos humanos: los derechos en acción. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Primera edición, 2013.

ANEXO 1
Carta compromiso

“Carta compromiso de Municipios Fronterizos de Derechos Humanos”

PREÁMBULO

Conforme a su Constitución, en México, las personas gozan de derechos universales, los cuáles son reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en los tratados internacionales de Derechos Humanos de los que el Estado Mexicano forma parte, así como en la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Los derechos humanos son universales, progresivos, indivisibles e interdependientes. Aun cuando las obligaciones para la protección y la garantía de los derechos humanos son facultades de los tres órdenes de gobierno y de los tres Poderes de la Unión, es el orden municipal en el que, de manera particular, se materializa el ejercicio concreto de los derechos reconocidos en los órdenes normativos internacionales y nacionales. Además, en el ámbito de sus competencias (CPEUM, art. 115) los municipios tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos en México (CPEUM, art. 1º).

Los 23 municipios de la frontera sur de México[1], enfrentan retos particulares para el goce de los derechos humanos, entre otras cosas, debido a su situación socio-económica y al movimiento constante de bienes y personas. Estos retos requieren una intervención multisectorial por parte de los tres órdenes de gobierno, así como de actores de la sociedad civil organizada, el sector académico y el apoyo de diversas instituciones internacionales.

Como señalan varios diagnósticos sobre las condiciones sociales de la frontera sur de México, uno de los retos principales es el derecho a la protección integral de la persona y a su libre tránsito; además de que existen áreas de oportunidad para atender grupos poblacionales específicos como mujeres, niñas, niños y adolescentes, indígenas y personas migrantes, los cuales son más susceptibles a sufrir violaciones de sus derechos humanos[2].

[1] PONER LOS NOMBRES DE LOS 23

[2] Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014-2018; "Programa de Trabajo", Comisión de Asuntos Fronterizos Sur del Senado de la República; "La protección internacional y el derecho a solicitar la condición de refugiados en el contexto migratorio mexicano: desafíos y oportunidades", I Taller-Reunión entre ACNUR, COMAR, albergues y organizaciones de la sociedad civil dedicados a la defensa de los derechos y el acompañamiento de refugiados y migrantes en la región centro-norte de México, Septiembre 2015; "La otra frontera de México: seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica", Adam Isacson, Maureen Mayer, Coordinadores principales, WOLA, 2014; "Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones (documento ejecutivo), ITAM, Junio, 2014; "Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un sistema de Rendición de Cuentas en pro de los Derechos de las Personas Migrantes en México (Resumen ejecutivo), Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C, 2013; "Los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes migrantes en la frontera México-Guatemala", Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús, septiembre 2012; La Crisis de Derechos Humanos en la Frontera Sur", Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova y Due Process of Law Foundation, Marzo, 2008.

El proyecto de "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos" es una iniciativa de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) a través de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos (DGPPDH), con base en el Artículo 25, incisos II. y VII. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), con base en el Art. 73, incisos V. y VI. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y de la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS), con base en el Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur[3], inciso QUINTO, numerales II., III., VI:, y VII., e inciso SEXTO, para apoyar a los municipios en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones académicas y la cooperación internacional.

---

[3]La Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:
II. Realizar acciones y proponer estrategias para consolidar una política de Estado transversal en materia de derechos humanos
VII. Realizar diagnósticos del respeto a los derechos humanos en el territorio nacional por las autoridades de los tres órdenes de gobierno; e identificar a las comunidades que requieran mayor asistencia en la materia, para la elaboración de políticas públicas que permitan atender dichos derechos;

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal tendrá las siguientes atribuciones:
V. Promover, entre los tres órdenes de gobierno, la realización de acciones conjuntas para el desarrollo y la colaboración regional, estatal, municipal y metropolitana que prevean una mayor participación de la comunidad, de las asociaciones de municipios, así como de las distintas organizaciones sociales y privadas en la materia;
VI. Establecer con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal mecanismos conjuntos de planeación, programación, enlace, comunicación, participación y acuerdo que, con pleno respeto al ámbito de competencia de los demás Poderes de la Unión y de las entidades federativas y municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, permitan la instrumentación adecuada del federalismo, la descentralización y el desarrollo municipal;

Corresponde al Coordinador el ejercicio de las facultades siguientes:
QUINTO.
II. Coordinar y dar seguimiento a la implementación de las distintas políticas públicas en materia migratoria para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur;
III. Dar seguimiento a las acciones que se acuerden en el marco de los instrumentos de colaboración y coordinación con las autoridades estatales y municipales correspondientes, en materia migratoria;
VI. Impulsar el desarrollo, a partir de políticas sociales, económicas y culturales, en coordinación con las autoridades competentes, con el fin de atender la materia migratoria en la Frontera Sur;
VII: Las previstas en el artículo 70, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, y
SEXTO.
El Coordinador está facultado para celebrar todo tipo de convenios y acuerdos de colaboración en materia migratoria, con las autoridades federales, estatales y municipales de la Frontera Sur, sin perjuicio del ejercicio directo de esta facultad por parte del Secretario de Gobernación.

El proyecto piloto "Municipios Fronterizos de Derechos Humanos":

- Reconoce que la participación de las autoridades municipales es un elemento clave para el goce y ejercicio de los derechos humanos en el ámbito local.

- Reconoce que, si bien el gobierno federal puede establecer directivas nacionales de derechos humanos, no podrá garantizar su goce y ejercicio sin una efectiva implementación a nivel local.

- Retoma el concepto de **comunidad de derechos humanos** de la organización *Peoples´ Movement for Human Rights Education* que la define como "una comunidad donde las personas en el gobierno, en las organizaciones y en las instituciones, de buena voluntad, buscan que el desarrollo de la vida de la comunidad se guíe por un marco de derechos humanos."[4]

La firma de esta Carta-Compromiso busca ser un primer paso para contribuir a que las autoridades municipales de los 23 municipios fronterizos, con base en las competencias y atribuciones que les otorga el Artículo 115 Constitucional, determinen acciones que contribuyan a la protección de los derechos humanos de personas garantizándoles su integridad y su libre movimiento.

Estas acciones las llevarán a cabo en coordinación y colaboración con las instituciones de los gobiernos estatales y federal correspondientes (colaboración vertical), así como con organizaciones de la sociedad civil y de la academia (coordinación horizontal). Adicionalmente, la Carta-Compromiso tiene como objetivo ser el instrumento a través del cual las autoridades municipales y actores firmantes plasman su voluntad y compromiso por dar pasos concretos en favor de la promoción y protección de los derechos humanos. Además, la carta evidencía el compromiso de las autoridades municipales por realizar acciones que les permitan desarrollar capacidades en materia de derechos humanos; y de efectuar acciones de monitoreo y evaluación transparentes y periódicas, junto con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas involucradas para verificar avances o ajustar acciones.

Los compromisos de los municipios plasmados en esta Carta no pueden abarcar todos los derechos humanos que potencialmente pueden ser violentados debido a la compleja situación que se vive en la frontera sur de México. Por eso, esta Carta-Compromiso brinda elementos y estrategias generales para que las autoridades municipales identifiquen los derechos humanos que, con base en su defensa y protección, puedan contribuir a obtener un mayor impacto estratégico en beneficio de las personas que viven o transitan en su municipio. Las acciones de esta carta requieren una coordinación muy estrecha con otros programas municipales, estatales o federales.

[4] PDHRE, Human Right Learning and right cities, 2007, p 7

La firma de esta Carta-Compromiso es una herramienta para contribuir a que las autoridades municipales, con base en las competencias y atribuciones que les otorga el Artículo 115 Constitucional, lleven a cabo su gestión pública municipal, a través de las diferentes áreas, con un enfoque de derechos humanos y perspectiva de género, con el objetivo de fortalecer y mejorar la calidad de vida de la población.

Las acciones establecidas en la Carta Compromiso derivadas de la gestión pública municipal con este enfoque se llevarán a cabo en coordinación y colaboración con las instituciones de los gobiernos estatales y federal correspondientes (colaboración vertical), así como con organizaciones de la sociedad civil y de la academia (coordinación horizontal) y la cooperación internacional (coordinación mixta).

DISPOSICIONES GENERALES

A. Objetivos generales y específicos

La Carta Compromiso de Municipios Fronterizos de Derechos Humanos tiene como objetivo general la promoción y protección de los derechos humanos con perspectiva de género de todas las personas que habitan y transitan por los 23 municipios de la frontera sur de México.

La Carta-Compromiso prioriza acciones para aquellas poblaciones que por su género, edad, condición étnica o estatus migratorio, enfrentan amenazas al goce y ejercicio de sus derechos humanos.

B. Ámbito de Aplicación

1. Los compromisos asumidos en esta Carta-Compromiso serán en beneficio de todas las personas que habitan y transitan por el municipio sin distinción de género, nacionalidad, idioma, origen étnico, religión, condición socioeconómica y orientación sexual.

2. La aplicación de las disposiciones, acciones y derechos que establece esta Carta contribuye a materializar los derechos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los compromisos internacionales en la materia.

3. Las disposiciones establecidas en este instrumento deben entenderse como compromisos de la autoridad municipal de acuerdo al ámbito de competencia.

C. Bases de trabajo

La Carta toma en cuenta como punto de partida los siguientes criterios como base para el trabajo:

- Los principios de universalidad, progresividad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.
- La focalización de acciones para una población específica en un entorno determinado.
- La participación ciudadana y coordinación multisectorial.
- La transparencia y rendición de cuentas.
- La sostenibilidad de acciones realizadas.

COMPROMISOS

I. Promover una cultura de reconocimiento y respeto a los derechos humanos con perspectiva de género en el municipio

a. Los municipios firmantes sensibilizarán de manera adecuada a la ciudadanía y a las personas en tránsito sobre sus derechos humanos con perspectiva de género e informarán sobre los mecanismos de reclamo existentes para aumentar mensurablemente y significativamente el nivel de conocimiento sobre los derechos humanos en su municipio.

b. Los municipios firmantes se comprometen a desarrollar y fortalecer las capacidades en derechos humanos con perspectiva de género de las y los servidores públicos en general, y en particular, de aquellas y aquellos que tienen mayor contacto con la población que habita o transita por el territorio municipal (policías, inspectores, supervisores, entre otros).

c. Para coordinar adecuadamente las acciones operativas con la toma de decisiones, los mandos medios y superiores del municipio también formarán parte de un proceso de capacitación en derechos humanos con perspectiva de género.

d. El objetivo será que las y los servidores públicos municipales de todos los niveles cuenten con los conocimientos prácticos para poder brindar los servicios en el ámbito de sus competencias con un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género.

Acciones a realizar:

1. Los municipios se comprometen a elaborar participativamente a través de los Comités Municipales de Derechos Humanos, un plan de sensibilización sobre los derechos humanos con perspectiva de género y de información sobre los mecanismos de reclamo existentes en diferentes formatos y medios, y lo implementan en un plazo no mayor a seis meses a partir de la firma de la carta.

2. Los municipios se comprometen en implementar, en una primera fase durante la duración del proyecto piloto, un proceso de capacitación presencial en derechos humanos al personal operativo y público, así como a mandos medios y superiores, tomando en cuenta, entre otros, instrumentos de capacitación de la academia, de la sociedad civil, de las dependencias pertinentes de la Administración Pública Federal, y de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

3. Los municipios se comprometen a elaborar participativamente, a través de los Comités Municipales de Derechos Humanos, en una segunda fase durante la duración del proyecto piloto, un plan de capacitación permanente y obligatorio en derechos humanos con perspectiva de género dirigido a las y los servidores públicos municipales, en particular, a aquellas y aquellos que tienen mayor contacto con la población que habita o transita por el territorio municipal (policías, inspectores, supervisores, entre otros).

II. Formular, diseñar, implementar y evaluar estrategias dirigidas a los grupos en mayor situación de vulnerabilidad a través de acciones que impulsen el respeto, garantía, promoción y protección de sus derechos humanos

a. Los municipios proveerán espacios de diálogo e información sobre la situación de respeto, garantía, promoción y protección de los derechos humanos de las poblaciones que habitan o transitan en sus territorios, y generan políticas públicas participativas con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género para su atención en la localidad.

b. La autoridad municipal realizará acciones puntuales para la protección de los derechos de las siguientes poblaciones, seleccionando, con base en un proceso participativo, aquella que sea prioritaria para su municipio[5]:

i. Mujeres

ii. Niños, niñas y adolescentes

iii. Indígenas y Afromexicanos/as

iv. Migrantes (en tránsito y de destino)

c. Las acciones que la autoridad municipal seleccione podrán atender a más de una población (ej. Mujeres-indígenas-migrantes o niños y niñas-indígenas).

Acciones a realizar:

1. Los municipios firmantes anuncian públicamente la ratificación por el Cabildo y la firma de la Carta-Compromiso.

[5]Poblaciones seleccionadas con base en los resultados arrojados en tres procesos de consulta con organizaciones de la sociedad civil, comisiones estatales de derechos humanos, organismos internacionales, miembros de la academia y autoridades municipales: en la CDMX los días 15 de julio; 6 y 7 de diciembre y en San Cristóbal de las Casas los días 10 y 11 de noviembre de 2016.

2. Las autoridades municipales invitan a la ciudadanía a participar en la elaboración e implementación de un plan de acción municipal para cumplir con los compromisos del presente documento y las acciones específicas para la población seleccionada.

3. Los municipios firmantes institucionalizan espacios de seguimiento y rendición de cuentas que le otorga un papel activo y efectivo a la sociedad civil local y nacional en el seguimiento de la implementación del Plan de Acción.

4. Los municipios firmantes se comprometen a desarrollar e instalar, en conjunto con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, la sociedad civil local y nacional, mecanismos de protección efectivos en materia de derechos humanos en su territorio.

5. Las autoridades municipales darán instrucciones específicas para que los mandos superiores y medios, así como el personal operativo, implementen y den seguimiento al plan de acción específico, en coordinación con autoridades estatales y federales, organizaciones de la sociedad civil, academia e instituciones internacionales.

III. Revisar y adecuar la normativa, los reglamentos y los protocolos de actuación, y demás disposiciones, especialmente en áreas de primer contacto con las personas, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género en el municipio

a. Para dar sostenibilidad a las acciones realizadas en materia de derechos humanos, las autoridades de los municipios fronterizos realizarán una revisión de las normas, reglamentos y protocolos de actuación municipales, éstos últimos en áreas de primer contacto con las personas.

b. Identificar los ajustes legales, que son necesarios para incluir en las normas, reglamentos y protocolos de actuación municipales, éstos últimos en áreas de primer contacto con las personas, la promoción, respeto, protección y garantía a los derechos humanos con perspectiva de género como el eje de las acciones municipales.

c. Una vez identificadas los ajustes legales necesarios para la integración del enfoque de derechos humanos con perspectiva de género en los municipios, las autoridades pertinentes impulsarán, mediante la participación activa y previa del Cabildo, la aprobación local de normas, reglamentos y protocolos de actuación armonizados a los estándares internacionales y nacionales de los derechos humanos.

Acciones a realizar:

1. La autoridad municipal se coordinará con Instituciones estatales y Federales competentes y realizará talleres a fin de revisar las normas y reglamentos municipales en derechos humanos.
2. La autoridad municipal someterá a la consideración y aprobación del Cabildo las modificaciones a normas, reglamentos y protocolos de actuación municipales y realizar la publicación correspondiente.

IV. Impulsar una coordinación y colaboración multisectorial

a. Ante la gran variedad de vulnerabilidades y diversidad de contextos municipales, las acciones a realizar por los municipios en materia de derechos humanos deberán ser complementadas con aquellas realizadas por organizaciones de la sociedad civil e instituciones, entidades, y dependencias en otros órdenes de gobierno.

b. Para lograr una efectiva coordinación que evite duplicar acciones y fortalezca las realizadas por los actores, los municipios participantes colaborarán en acciones intermunicipales. El objetivo será que las áreas de oportunidad en recursos (materiales, humanos o económicos) o experiencia de un municipio puedan ser compensadas con las fortalezas que pueda tener otro.

c. Para fortalecer las acciones que se realicen en el ámbito local para promover y proteger los derechos humanos, los actores municipales se coordinarán con aquellas instituciones, entidades y dependencias estatales, federales o internacionales que tengan incidencia en las acciones seleccionadas.

Acciones por realizar:

1. Para fortalecer la participación de actores de la sociedad civil, la academia e instituciones nacionales e internacionales, los municipios conformarán Comités Municipales de Derechos Humanos (CMDH) que serán encabezados por la autoridad municipal y contarán con la participación activa de actores de la sociedad civil organizada y representantes de organismos internacionales locales para realizar acciones focalizadas para una población específica, en un territorio y tiempo determinados.

2. Los CMDH serán incorporados al el plan de trabajo y organigrama municipales.

3. Los CMDH definirán la periodicidad de sus sesiones. [6]

[6] Se recomienda las sesiones sean cada tres meses.

4. Con voto de mayoría, se elegirá a un Coordinador de Comité Municipal de Derechos Humanos[7].

5. Para promover un intercambio entre municipios sobre el respeto, garantía, promoción y protección de derechos humanos con perspectiva de género y para fomentar acciones intermunicipales en la frontera sur, los municipios se adherirán a la red de municipios fronterizos de derechos humanos.

6. Para promover un intercambio entre municipios sobre el respeto, garantía, promoción y protección de derechos humanos con perspectiva de género y para fomentar acciones intermunicipales a nivel internacional, los municipios fomentarán el trabajo en redes con municipios hermanos a nivel internacional con otras localidades que también estén realizando políticas públicas locales en favor de los derechos humanos.

V. Rendición de cuentas y avances, monitoreo y evaluación de acciones

a. Los municipios firmantes rendirán, por lo menos una vez al año, cuentas de las acciones realizadas y de los avances en el plan de acción acordado frente a la ciudadanía de su municipio, la SEGOB y la sociedad civil local y nacional para el respeto, garantía, promoción y protección de derechos humanos con perspectiva de género.

b. Con base en los resultados obtenidos, determinarán si es necesario realizar ajustes a la forma en que se están llevando a cabo las acciones comprometidas o si será necesario replantear el proceso.

c. La sociedad civil (local, estatal, nacional) juega un papel importante en el seguimiento del plan de acción y en la rendición de cuentas. La sociedad civil comenta los informes municipales y se le ofrece la oportunidad de presentar su propio informe.

Acciones a realizar:

1. La autoridad municipal propiciará la conformación de un grupo de trabajo en el que funcionarios municipales y actores de la sociedad civil y la academia, desarrollen indicadores que den cuenta del proceso realizado y de los resultados alcanzados.

2. El grupo de trabajo deberá sesionar mensualmente para monitorear avances, proponer ajustes y verificar resultados.

[7] Se recomienda este cargo sea de cuatro años de duración.

3. Los insumos generados por el grupo de trabajo serán públicos y estarán disponibles para todo el público a través de los mecanismos decididos por el grupo de trabajo.

VI. Difusión de actividades

a. Una vez que la Carta-Compromiso sea aprobada por el Cabildo y publicada a través de los mecanismos legales correspondientes, las autoridades municipales, en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, la academia y organizaciones internacionales, harán del conocimiento público la firma del documento, así como las acciones que deberán realizar como resultado de la firma de la Carta-Compromiso.

b. Las autoridades municipales difundirán, tras cada reunión del cabildo, las acciones realizadas resultado de la Carta, los avances logrados, así como las acciones aún pendientes.

Acciones a realizar:

1. Para hacer del conocimiento público la Carta-Compromiso, las autoridades municipales emplearán los mecanismos formales de comunicación (Gacetas de Gobierno o Murales), así como los medios de comunicación local que sean más afines a la localidad.

2. Las autoridades municipales facilitarán la conformación de un grupo de trabajo de comunicación comunitaria en el que participen organizaciones de la sociedad civil, la academia y las organizaciones internacionales con presencia local. El objetivo del grupo será dar a conocer la importancia de los derechos humanos, así como de las acciones realizadas en el marco de la Carta-Compromiso.

ACUERDOS FINALES

a. La Carta-Compromiso deberá ser aprobada por el Cabildo y publicada a través de los mecanismos formales correspondientes a más tardar dos meses después de la firma de la misma por parte de las autoridades municipales.

b. Una vez publicada la Carta-Compromiso, la autoridad municipal tendrá un plazo no mayor a un mes para convocar a los actores indicados y dos meses para dar a conocer el Plan y Cronograma de Trabajo con acciones específicas para atender a la población vulnerable seleccionada y con la participación activa de la sociedad civil, la academia e instituciones internacionales.

c. En un plazo no mayor a seis meses de la firma de la Carta-Compromiso, las autoridades municipales, organizaciones de la sociedad civil y academia, así como las autoridades estatales y federales se reunirán para evaluar avances y resultados.

De acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos: “Toda persona nace libre e igual en dignidad y derechos, sin distinción alguna por raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Así, las personas se convierten en titulares de derechos y su ejercicio pleno depende de las condiciones de posibilidad que construye el Estado y sus instituciones, así como de los mecanismos para su exigibilidad y justiciabilidad.

Determinados contextos territoriales —como la lejanía de los bienes y servicios institucionales, la situación de frontera internacional—, las dinámicas sociales —que incluirían la movilidad forzada interna e internacional, las violencias y la discriminación—, las condiciones de vida precaria y, sobre todo, un Estado limitado y sin un enfoque de protección de los derechos humanos, aumentan la vulnerabilidad social y por lo tanto las injusticias para la población en general y para ciertos grupos en particular, los referidos como grupos en situación de vulnerabilidad.

Este libro da cuenta de las capacidades que, en materia de derechos humanos, tiene 18 municipios fronterizos del sur de México; para atender a las poblaciones en situación de vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas y adolescentes, migrantes en tránsito y de destino y poblaciones afromexicanas e indígenas, que viven y transitan en su territorio. La información contenida sirve para que las autoridades municipales orienten sus acciones a la promoción, protección y defensa de los derechos humanos.



El Proyecto multidisciplinario y transversal “Miradas sobre la vulnerabilidad en el sureste de México: mega diversidad y prácticas alternativas para el bienestar”, representa un esfuerzo colectivo y multidisciplinario del Departamento Sociedad y Cultura de ECOSUR para generar conocimiento sobre la vulnerabilidad social en el contexto mega diverso del sureste de México, identificando experiencias alternativas detonantes del bienestar colectivo frente a esquemas asistencialistas y extractivistas que han acentuado la inequidad. Documentará empírica y analíticamente la relación entre bienestar e innovación social proyectando escenarios políticos sobre la corresponsabilidad social, pública y privada a escalas regionales.